SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIVa. LEGISLATURA PRIMER PERIODO
	CARPETA Nº 318 DE 1995
COMISION DE PRESUPUESTO integrada con HACIENDA	DISTRIBUIDO Nº 582 DE 1995
NOVIEMBRE DE 1995	SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

PRESUPUESTO NACIONAL - Ejercicio 1995 - 1999

Versión taquigráfica de la sesión vespertina
del día 27 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside:	Senador Luis B. Pozzolo y Luis A. Heber.
Miembros:	Senadores: Jorge Gandini, Reinaldo Gargano, Wilson Sanabria, Helios Sarthou y Gastón Silberman.
Integrantes:	Senadores Jorge Batlle, Nahum Bergstein, Alberto Couriel, Hugo Fernández Faingold, Pablo Iturralde, Luis Eduardo Mallo y Leonardo Nicolini.
Concurren:	Senadores Marina Arismendi, Alberto Cid, Carlos Julio Pereyra y Albérico Segovia; Representantes Nacionales Arturo Heber y Jorge Machiñena; Secretario y Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Jorge Moreira Parsons y Quena Carámbula, respectivamente, y Director General de Comisiones Pedro Pablo Andrada.
Invitados:	Por la Comisión Especial de Artículos Desglosados, Presidente y señores Senadores miembros, Américo Ricaldoni, Alvario Bentancur, Susana Dalmás, José Korzeniak, Pablo Millor y Nicolás Storace, respectivamente; Director Nacional de Aduanas, Pablo Ilarieti; por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Técnico en Administración, Carmen Rodríguez y por la Contaduría General de la Nación, contadora Nélida Diéguez.

Secretarios:	**Rodolfo Caimí y Raquel Suárez Coll.**
Ayudante de Comisión:	**Juan F. Negro.**
Ayudante:	**María José Morador.**

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 34 minutos)

En consideración el artículo 14.

SEÑOR RICALDONI.- Esta norma figura en el artículo 570 de la Cámara de Representantes, con un agregado que trajo el Mensaje Complementario; se trata del inciso 3º que se encuentra en la página 54. Esto corresponde a la hipótesis que planteaba, entre otros, el señor Senador Sarthou. Dicho inciso dice lo siguiente: "En el caso que el funcionario no optase por abandonar definitivamente la función pública, recibirá como única retribución la establecida en la tabla básica de sueldos más la compensación máxima del grado". Luego viene lo que agregó el Mensaje Complementario: "incluida la prima por antigüedad y beneficios sociales". Aquí está la norma que demuestra que en un caso de redistribución, cuando el funcionario no quisiera egresar de la Administración pública, sigue dentro de la misma y percibe —lo que se expresa en el agregado o Mensaje Complementario— lo que le corresponde, que es la tabla básica de sueldos, la compensación máxima del grado, incluida la prima por antigüedad y los beneficios sociales.

Creo que con esto está aclarado el punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 14 con la modificación sugerida en el sentido de cambiar: "567" por "569".

(Se vota:)

7 en 9. Afirmativa.

Léase el artículo 15.

mao

"Artículo 15.- En todos los casos en que la presente ley se refiera a retribuciones que hubiera percibido el funcionario en el mes inmediato anterior o aquél en que se apliquen algunas de las formas de su situación funcional, se entenderá que las retribuciones permanentes de monto variable se determinarán por el promedio de las percibidas en los anteriores seis meses a dicho cambio."

En consideración.

SEÑOR BERGSTEIN.- Creo que donde dice: "el funcionario en el mes inmediato anterior o aquél en que se apliquen...", debería decir: "el funcionario en el mes inmediato anterior a aquél en que se apliquen..."

Asimismo, luego de: "en que se apliquen algunas de las formas", debería agregarse: "de cambio".

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase por Secretaría la redacción definitiva del artículo 15.

"Artículo 15.- En todos los casos en que la presente ley se refiera a retribuciones que hubiera percibido el funcionario en el mes inmediato anterior a aquél en que se apliquen algunas de las formas de cambio de su situación funcional, se entenderá que las retribuciones permanentes de monto variable se determinarán por el promedio de las percibidas en los anteriores seis meses a dicho cambio."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 9. Afirmativa.

Léase el artículo 16.

"Artículo 16.- Los cargos declarados excedentarios en

mao

que el funcionario disponible por reestructura renunciara con reserva al mismo, serán eliminados una vez que aquél haya cumplido con la opción, cualquiera sea su ubicación escalafonaria. En caso de que el funcionario se reintegrare al ejercicio de la función, le serán aplicables las disposiciones de los artículos 566 y concordantes de la presente ley."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 11. Afirmativa.

Léase el artículo aditivo 16/1.

(Se lee:)

"Artículo 16/1.- Los beneficios previstos en los artículos anteriores, deberán hacerse efectivos por el Poder Ejecutivo dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la configuración de la circunstancia que origina el derecho a tales beneficios."

-En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Cuando se habló de este artículo, expresamos que originalmente se había planteado con un plazo mucho más breve. La señora Senadora Dalmás había propuesto que el mismo fuera de 30 días. No me sentiría en paz con mi conciencia si no hiciera un último esfuerzo para que dicho plazo sea menor. Piénsese, por ejemplo, en un funcionario que se retira de la Administración Pública y con el incentivo planea instalar una microempresa de turismo. Si el plazo se mantiene en seis meses, dicho incentivo le sería otorgado en invierno. Diría que es el colmo de la ineficacia que el jerarca —en este caso, todos los altos funcionarios del Ministerio de

mao

Economía y Finanzas, incluyendo al señor Ministro— demore ciento ochenta días en cumplir con este trámite, que ni siquiera se inicia en el momento de la renuncia, sino en la circunstancia que determina el nacimiento del derecho, es decir, desde que tomó la decisión, renunció y esto fue aceptado. Hasta ahora, señor Presidente, ha habido una práctica muy viciosa, por la cual muchos funcionarios renunciaron en función del estímulo creado por la Ley de 1990 y ni siquiera les aceptaron su renuncia. En esa circunstancia, algunos funcionarios pasaron hasta dos años sin tener la seguridad de cobrar el incentivo por el cual optaron.

Por lo tanto, considero que el plazo de ciento ochenta días no tiene ningún fundamento racional. Si se piensa que treinta días es muy poco, se podría establecer un plazo de sesenta días. Creo que si no se puede cumplir con los trámites en ese lapso, ello se debe a la ineficacia de los jerarcas.

SEÑOR BATLLE.- Me parece que deberíamos aplazar este artículo para darle una redacción mucho más exigente.

Creo que el asunto no pasa por el hecho de que el plazo sea de ciento ochenta o de treinta días, sino que es un tema completamente distinto. Desde el momento en que el Estado acepta la situación, tendría que entregar en forma automática un documento de adeudo al beneficiario. Personalmente, no admito ni siquiera el plazo de treinta días, sino que pienso que debería entregarse un cheque al instante. De lo contrario, todo lo que estamos haciendo con el propósito de mejorar la gestión administrativa termina en que le damos al Ministerio de Economía y Finanzas seis meses de gracia para pagar sus deudas.

Por lo tanto, solicito que se aplace la consideración de este artículo para darle una mejor redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a

mao

votar el aplazamiento del artículo 16/1.

(Se vota:)

-11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

La Mesa desea, sin ánimo de establecer ningún tipo de criterio ni sugerencia, llamar la atención sobre la lentitud con que está trabajando la Comisión. Cuando terminemos de tratar algunos de los aspectos más conflictivos, vamos a tener que buscar un método de votación más ágil. Es decir que deberíamos considerar globalmente los Incisos, luego de desglosar los artículos que tengan observaciones, y posteriormente votarlos de una manera más dinámica que la actual. Se nos terminan los plazos y corremos el riesgo de que —digo esto para alertar a quienes tienen discrepancias con muchos aspectos de este Presupuesto— gran parte del Presupuesto deba ser votado en bloque.

Se pasa a considerar el Capítulo II, Mejora de los Sistemas de Personal.

SEÑOR SILBERMANN.- Adelanto que voy a votar negativamente todo este Capítulo II, por las mismas razones que lo hice con el Capítulo I.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 17, que corresponde al artículo 2º del Mensaje Complementario.

(Se lee:)

"Artículo 17.- La calificación de la aptitud funcional para los estímulos y ascensos en cada Inciso, se realizarán mediante una misma técnica de evaluación del desempeño, una vez al año, a todo funcionario que cumpla tareas en la Administración Central en los escalafones A, B, C, D, E, F y R, hasta el nivel inmediato inferior al de Director de Unidad Ejecutora o equivalente, cualquiera sea la naturaleza

de su vinculación con la Administración.

Dicha evaluación de desempeño será realizada en la forma que disponga la reglamentación, la que deberá asegurar la participación de los funcionarios de los escalafones respectivos.

Los incisos anteriores del presente artículo no son aplicables a los cargos de particular confianza. Esta evaluación no se aplicará a aquellos funcionarios que, habiendo ocupado cargos de particular confianza, pasen a ocupar cargos inferiores al de Director de Unidad Ejecutora, hasta que no se produzca la vacante del cargo, salvo manifestación expresa en contrario del funcionario."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-7 en 11. Afirmativa.

Léase el artículo 18.

(Se lee:)

"Artículo 18.- Los factores de calificación que resulten de la evaluación del desempeño serán:

1) Rendimiento y calidad.

2) Condiciones personales.

3) Comportamiento del funcionario.

4) Aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad.

mao

5) Antigüedad en la función pública."

-En consideración.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Si me permiten, deseo hacer una precisión de carácter técnico y, en ese sentido, consulto a los señores miembros de la Subcomisión Especial de Artículos Desglosados.

La antigüedad en la función pública —que se ha agregado a este artículo como el numeral 5)— es, sin duda, uno de los fundamentos que operan para movilizar y hacer funcionar la carrera administrativa. Sin embargo, en el artículo 18 no se trata de evaluar la carrera funcional, sino el desempeño, que es un tema muy específico. Concretamente, se refiere a la manera en que el funcionario cumple sus tareas. Para la evaluación del desempeño —no para la calificación, ni para la evaluación general, ni para los concursos de oposición o de mérito— la antigüedad no tiene nada que ver. En ese caso, el único desempeño sería no morirse.

Estoy de acuerdo en que la antigüedad —tal como se consagra— es un factor, pero no debemos olvidar que se trata del ejercicio de una función técnica de evaluación del desempeño. Quizás, los miembros de la Subcomisión no repararon en este punto. El desempeño es lo que hace el funcionario y aquello sobre lo cual puede influir, realizándolo mejor o peor. Sin embargo, la antigüedad no puede influir, salvo yéndose o muriéndose.

Por lo tanto, creo que no tiene mayor sentido considerar la antigüedad como un factor de la evaluación del desempeño.

SEÑORA DALMAS.- Deseo aclarar que es verdad que la evaluación del desempeño tiene una serie de factores, muchos de los cuales no figuran en estos ítems que se incluyen aquí. También se nos decía que había una serie de aspectos que podían servir para evaluar el perfil del cargo. Sin embargo,

mao

si se lee detenidamente este artículo, se podrá advertir que los factores que se van a tomar en cuenta en esa evaluación de desempeño —que es mucho más amplia— a los efectos de la calificación, son los que figuran aquí.

Esto significa que la antigüedad en la función pública se ha visto, más bien, como experiencia en el cargo. Naturalmente que en este artículo no se define el porcentaje que se va a manejar. De todos modos, creímos que era un elemento importante a considerar. Incluso, esto es más ambicioso que la experiencia y puede llegar hasta la evaluación del perfil de un cargo.

SEÑOR KORZENIAK.- Lo que sucede es que, en determinado momento, la Subcomisión preguntó a los redactores de esta norma si la misma se aplicaba, exclusivamente, como un premio en efectivo —que está previsto más adelante— o si, por el contrario, se empleaba en todos los casos, es decir, ascensos, carrera administrativa, etcétera. Luego de una serie de explicaciones no totalmente completas, finalmente, el señor Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, nos aclaró —no sólo en una nota, ya que lo hizo verbalmente— que se aplicaba siempre. Entonces, los miembros de la Subcomisión entendieron que la experiencia en el cargo —es decir, la antigüedad— era uno de los elementos que era necesario tener en cuenta.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Sé que no siempre es simpático incorporar elementos técnicos en una discusión de esta naturaleza. Aclaro que votaría este artículo si en el numeral 5) se hablara de la experiencia para el ejercicio del cargo. Lo que sucede es que un funcionario puede adquirir dicha experiencia en funciones paralelas y no solamente por haber trabajado durante muchos años.

Por otra parte, deseo indicar que la antigüedad calificada va a seguir siendo un factor, por ejemplo, en el concurso. Va a tener más puntos un funcionario más antiguo

mao

que otro que se haya desempeñado en su cargo durante menos tiempo. Pero eso no es lo que estamos discutiendo en este momento. Reitero que este es uno de los elementos de evaluación que va a servir para todo. Este es uno de los componentes de la evaluación de desempeño; es como si tuviéramos en cuenta la edad, el color del pelo o el barrio donde vive el funcionario. Por tanto, si se habla de la aplicación de la experiencia en el ejercicio del cargo, no debemos olvidar que se trata de un factor técnico que sirve para la evaluación del desempeño. Insisto en que la antigüedad en la función pública puede servir, por ejemplo, para un concurso, pero no para la evaluación del desempeño, aunque ésta pese en todos los aspectos de la carrera del individuo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Según advierte la Presidencia, la única modificación introducida en este artículo, es el agregado del numeral 5), relativo a la antigüedad en la función pública.

SEÑOR BERGSTEIN.- Deseo indicar que hay otra variante más en relación al texto de la Cámara de Representantes y me parece que puede ser importante.

El texto aprobado en la Cámara de Representantes, dice: "Los factores de calificación a efectos de la evaluación del desempeño, serán: " y luego los enumera. Estos son los factores de calificación para evaluar el desempeño.

Por su parte, la redacción elaborada por la Comisión Especial de Artículos Desglosados, es la siguiente: "Los factores de calificación que resulten de la evaluación del desempeño, serán:". Parecería que aquí se trata de los factores de calificación posteriores a la evaluación del desempeño.

Quizás se trate de un problema dactilográfico o, simplemente, que no se haya advertido, pero creo que incluso incide en el problema que planteaba el señor Senador Fernán-

mao

dez Faingold.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que es innecesario que aclare que nunca tuve contacto con lo que puede ser una especialización en estos temas de evaluaciones y calificaciones de personal. Pienso que ninguno de los miembros de la Comisión respectiva cuenta con dicha especialización.

De todos modos, nos ha resultado difícil de entenderlo, porque teníamos una serie de dudas para perfilar, las diferencias sustanciales entre la calificación y la evaluación. Sabíamos —o, si se quiere, sospechábamos— que calificar y evaluar no eran la misma cosa. Pero, también nos preocupaba la posibilidad de que hubiera una vara —para decirlo de alguna manera— para evaluar y, otra distinta, para calificar. Esto explica el artículo anterior donde se habla de una misma técnica de evaluación. Nos pareció que esta norma les daba una garantía a los funcionarios y, por eso —sin determinar la importancia que posee el conjunto de factores que se tienen en cuenta para la calificación— incluimos la antigüedad.

He escuchado atentamente al señor Senador Fernández Faingold y, si no lo interpreté mal, señaló que cuando se califica, se está juzgando el comportamiento del funcionario en cuestión. Además, expresó que ello no tiene nada que ver con los años que tenga en la administración pública. Personalmente, no estoy tan seguro de que sea así.

Puede haber casos en que se den calificaciones similares —sin incluir la antigüedad— entre dos funcionarios y sea necesario optar por uno de ellos y en ese caso se podrá dar preferencia al de menor tiempo en la función pública o, por el contrario, a quien tenga mayor antigüedad. Como dice el señor Senador Fernández Faingold es cierto que en un momento determinado pensamos no sólo en utilizar palabras como "experiencia" sino, incluso, en no elaborar un quinto literal e incluirlo en el cuarto, diciendo "aptitudes y experiencia"

mao

o algo similar. Finalmente, por unanimidad, la Comisión, en el error o en el acierto, prefirió establecerlo al final como un numeral quinto. A su vez, debo señalar que este texto —y no es por distribuir responsabilidades en su redacción— nos fue sugerido por el economista Cobas y el doctor Guariglia.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Creo que tiene razón el señor Senador Ricaldoni en la primera parte de su exposición. Por tal motivo, prefiero la versión del artículo 18 aprobada por la Comisión en su primera parte donde dice que los factores de calificación que resulten de la evaluación del desempeño serán tales o cuales. Eso mismo es lo que explica, a mi juicio, lo innecesario de incorporar un inciso quinto que, además, crea confusión. A fin de ser prácticos —porque es un tema sobre el que hemos tenido la oportunidad de concurrir a varios seminarios— sugeriría votar el artículo 18 como viene de la Comisión Especial de Artículos Desglosados por incisos. Adelanto que por razones técnicas no votaré el último de ellos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo advertir a los señores Senadores que el señor Presidente de la Comisión Especial de Artículos Desglosados informó que este numeral fue introducido, aceptado y sugerido por los propios representantes del Poder Ejecutivo.

SEÑOR RICALDONI.- Cabe aclarar que lo relativo al tema de la antigüedad fue una propuesta de la propia Comisión; el resto de la redacción sí obedece al aporte del economista Cobas y el doctor Guariglia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores aceptan el procedimiento, pasaríamos a votar del inciso primero al cuarto del artículo 18.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

mao

9 en 13. Afirmativa.

SEÑOR KORZENIAK.- Deseo aclarar que hay dos o tres artículos que fijan con un criterio que algún señor Senador en la Comisión calificó de demasiado rígido, que sólo puede haber un 10% de excelentes o un 20% de muy buenos. Entonces, puede ocurrir que por los cuatro criterios ya votados, quede un grupo de funcionarios mayor al 10% como excelentes. En consecuencia, no hay más remedio que hacer un "ranking" para determinar que sólo un 10% —en caso de que se aprueben los otros artículos— serían los que tendrían el premio o ascenso. En esa hipótesis, la única manera racional de solucionar el inconveniente es tomar en cuenta la antigüedad. Queda claro que la antigüedad no pasa a ser un elemento importante sino, en alguna hipótesis, definitorio. De otra forma, en ese caso se deberá otorgar un punto más por comportamiento o rendimiento, lo que es mucho más subjetivo que este otro criterio. Insisto en cuanto a que no se está impulsando un alto contagio con la antigüedad, sino más bien disminuyéndolo.

SEÑOR MILLOR.- Cabe destacar que todo este capítulo originó dudas muy grandes a nivel de la Comisión. Nadie nos aclaró qué diferencia existía entre evaluación y calificación. De todas maneras, es muy claro que en una misma oficina pública no se puede evaluar a determinados funcionarios con cierto puntaje y calificarlos con otro. Nosotros fuimos los que sostuvimos que los artículos que están a continuación eran excesivamente rígidos porque a los efectos del premio y la evaluación, el jerarca se verá obligado a señalar que sólo el 10% es excelente, más allá de que tenga más o menos de dicho porcentaje. A los efectos de la calificación, el porcentaje puede variar. Entonces, frente a las dudas que se nos plantearon —es cierto lo que dice el señor Senador Korzeniak— se les preguntó a los redactores si el tema de la evaluación tenía o no que ver con la calificación. En primera instancia, se nos dijo que no pero luego, que sí. En esta última instancia arribamos a la conclusión que llegó el

mao

señor Senador Korzeniak en cuanto a que algún criterio de desempate tiene que haber. Naturalmente, el mismo podrá ser muy arbitrario pero no se nos ocurrió otro que el de la antigüedad. Puede darse el caso de que haya un porcentaje de funcionarios más elevado del que exige la ley, que estén empatados en los cuatro primeros numerales y, reitero, debe adoptarse algún criterio para definir la situación. A mi juicio, esto es preferible a tirar una moneda al aire. Además, la antigüedad, no siendo un criterio evidentemente de eficiencia, permite el desempate de aquellas situaciones que se han descripto y que pueden, hipotéticamente, darse.

SEÑOR MALLO.- Quiero fundar mi voto negativo porque la evaluación del desempeño y de una conducta es distinta a la de las condiciones personales del que lleva adelante esa tarea. Que ese criterio se utilice para el desempate me parece bien pero no como evaluación de un desempeño. Es como si en una obra de teatro dijéramos que el mejor actor no es el que mejor representó la obra sino que lo hizo el que tenía más antigüedad. Son cosas totalmente distintas; una de ellas refiere a la condición personal intrínseca del funcionario, mientras que la otra está vinculada a su desempeño y conducta. Insisto, son dos órdenes de variables distintas.

Repito que me parece bien que la antigüedad se aprecie para desempatar pero como consecuencia, justamente, de un criterio de desempate y no como evaluación.

Por estas razones votaré negativamente el numeral quinto en virtud de que se trata de variables no homogéneas que tampoco refieren a la misma cosa.

SEÑOR BATLLE.- Entiendo que al haberse incorporado al artículo 18 la expresión "que resulten", surge claramente que esta disposición no incluye la forma de establecer la evaluación sino que estipula cuáles son los factores a utilizarse para poder fijar las consecuencias de esa evaluación. En función de ello, entiendo que el factor antigüedad

mao

no puede quedar afuera.

Por estas razones y por los motivos que el señor Presidente comprenderá —que en mi caso son obvios— voy a votar a favor este numeral quinto.

mao

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-3 en 13. Negativa.

Léase el artículo 19.

(Se lee:)

"ARTICULO 19.- La evaluación y calificación de los funcionarios de cada Inciso distinguirá al 10% (diez por ciento) de los mejores funcionarios, calificando su actuación como excelente, al 20% (veinte por ciento) siguiente, calificando su actuación como muy buena, y al resto de los funcionarios, calificando su actuación como satisfactoria, regular o insuficiente."

-En consideración.

SEÑOR SARTHOU.- En principio, considero que no es posible topear. Si se trata de un enjuiciamiento de la calificación por la actuación, evidentemente, no puede ser excelente sólo el 10% de los funcionarios, pues dependerá de cómo sea la evaluación. La forma de establecer la adjudicación del premio o la bonificación, como se hace en otro artículo, es otro tema.

Pero hay un derecho subjetivo de la persona a ser evaluada en función de su actuación, aspecto que no puede estar topeado.

De modo que esta disposición lesiona el derecho de los funcionarios que puedan exceder ese porcentaje del 10% y que su nivel de actuación sea tan excelente como el de quienes estén dentro de esa franja.

En consecuencia, no vamos a votar afirmativamente esta disposición en virtud de que consideramos que crea un principio de desigualdad, porque todos los que tengan igual calificación tendrían que ser admitidos como excelentes.

SEÑOR HEBER.- Había presentado un aditivo a este artículo 19, admitiendo lo difícil que es establecer, en primera instancia,

un porcentaje. Mediante esa iniciativa buscábamos que el 10% y el 20% alcanzara a los funcionarios de cada Unidad Ejecutora, de modo tal que dicho porcentaje no se aglomerara, sobre todo, en el personal de un Inciso. De esta manera, ese escaso 10% no estaría evaluando como excelente al personal de un solo lugar, cuando repartido en las distintas Unidades Ejecutoras podría ser más representativo.

De acuerdo con datos estadísticos que evalúan la gestión del Estado, sabemos que es el 20% o el 30% de los funcionarios los que hacen marchar cada Unidad Ejecutora. Por esta razón decimos que sería conveniente que la disposición se refiriera al 10% del total de cada Unidad Ejecutora y no de cada Inciso, a los efectos de que ese porcentaje quede mejor repartido.

SEÑOR RICALDONI.- Debo aclarar que en la Comisión hemos incluido la expresión "cada Inciso" y, más allá del resultado de la votación de este artículo, esa idea fue compartida por todos sus miembros, porque se entendía que de esa manera se evitaban ciertos riesgos. Por ejemplo, todos conocemos la tendencia del jefe de cada Unidad Ejecutora a calificar como excelente a todos los funcionarios, como forma de no ser parcial con las 10 ó 12 personas con las que convive diariamente. Entonces, al transferir ese porcentaje al Inciso, si bien no desaparece totalmente el riesgo, por lo menos, se diluye.

SEÑORA DALMAS.- Conocemos la necesidad que existe a nivel de cualquier empresa e, inclusive, de la Administración Pública de utilizar un procedimiento que se llama "normalización de las calificaciones", como forma de evitar que existan realidades tales como que todo el mundo sea excelente o deficiente, cuando ello depende del lugar en que actúe y de la rigidez de su jerarca. Por esta razón y porque además lo hemos vivido, entendemos la necesidad de una normalización a los efectos de impedir esos excesos. De todas maneras, me parece que el mecanismo elegido no es lo suficientemente amplio como para poder realizarse de esta forma. Además, tal como lo hemos señalado en Comisión existen otras técnicas más adecuadas.

Concretamente, pienso que el método de los porcentaje es excesivamente rígido y más aún --en esto hicimos énfasis en la Comisión-- cuando el número de los funcionarios estudiados es muy restringido. Sería más adecuado a la justicia si el número de funcionarios analizados para dicho porcentaje fuera mayor.

msa

De todas maneras, no quiero dejar de señalar en este ámbito que de acuerdo con la experiencia actual, por lo menos en la mayoría de las empresas públicas --no en la Administración Central-- en las que se califica por la vía del manual, rara vez se da la situación de que los porcentajes, tanto de excelentes como de deficientes, sean excesivos. En general, el personal que accede a esa calificación alcanza más o menos al 10%. Sin embargo, me parece demasiado rígido establecer ese porcentaje, en tanto puede llegarse a situaciones de injusticia si más adelante --si no fuera a los efectos del premio-- esa calificación es tenida en cuenta en otros aspectos.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Coincido en parte con lo expresado por la señora Senadora Dalmás, no obstante lo cual tengo que hacer una aclaración.

El tema de la evaluación y calificación por porcentajes representa una técnica diferente a la evaluación del sobresaliente, muy bueno sobresaliente o a la de los funcionarios de la Administración Central. Se trata de la vieja técnica de medir la calificación de los funcionarios o tomar resultados de exámenes de acuerdo con la curva de distribución normal, es decir, la famosa "campana de Gauss". En definitiva, esta técnica no dice que hay un 10% de excelentes, un 20% de muy buenos y un 70% de funcionarios mediocres en distinto grado, sino que plantea un sistema para encontrar a los 10 mejores y a los 20 que los siguen, a los efectos de premiarlos. Coincido en que este sistema no sirve cuando la unidad es restringida, es decir, cuando el número de gente es menor. Por esta razón, no acompañamos en su momento la propuesta del señor Senador Heber.

Sin embargo, en este texto del artículo 19 se toma una previsión que pretende lo mismo que el señor Senador Heber planteaba en el sentido de que estas curvas se hagan por escalafón porque, en definitiva, lo que queremos es al 10% o al 20% mejor. Los escalafones en los Incisos representan masas mucho más grandes y separan adecuadamente al jerarca calificador del entorno inmediato con el que trabaja.

Por lo tanto, con todo respeto debo manifestar que, aunque perfectible, es muy buena la fórmula de este nuevo texto. Además, se obliga a la Oficina Nacional del Servicio Civil a

realizar la reglamentación correspondiente --que sin duda será ajustada a medida que la propia Administración vaya adquiriendo experiencia-- por lo cual, reitero, me parece que es la mejor de las fórmulas.

En consecuencia, desde ya adelanto que voy a acompañar con mi voto los artículos 19 y 20, tal como lo hice con el artículo 17. Obviamente, haré lo propio con aquellas disposiciones en las que se establezca la obligación de reglamentar los premios.

SEÑOR HEBER.- Indudablemente, el artículo 20 lo relaciono con escalas mejores; sin embargo, no creo que sea válido decir que el jerarca tiende a calificar a sus funcionarios como excelentes porque éste tiene la obligación de decir cuáles son los 10 mejores funcionarios de cada una de las Unidades Ejecutoras.

De todas maneras, no pretendo alargar la discusión porque no va a cambiar en general la opinión. Por lo tanto, creo que sólo nos resta pasar a votar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-7 en 13. Afirmativa.

Léase el artículo 20.

(Se lee:)

"**ARTICULO 20.-** A efectos de permitir la instrumentación de la evaluación y la calificación a nivel de cada Inciso se elaborará un ordenamiento dentro de cada escalafón, en el cual los resultados sólo podrán arrojar un 10% (diez por ciento) de evaluados con actuación excelente y un 20% (veinte por ciento) de evaluados con actuación muy buena."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

msa

-7 en 13. Afirmativa.

Léase el artículo 21.

(Se lee:)

"ARTICULO 21.- El Poder Ejecutivo reglamentará, en un plazo de noventa días, el sistema de evaluación del desempeño y facilitará a los diversos Incisos un instructivo a efectos de la instrumentación del mismo.

Cométese a la Oficina Nacional del Servicio Civil la supervisión, instrumentación y contralor de las funciones de evaluación del desempeño."

-En consideración.

SEÑOR SARTHOU.- Quiero dejar constancia de que en este sistema de evaluación y calificación no aparece ninguna pauta legal que dé participación a los funcionarios. O sea que el Poder Ejecutivo puede establecer la reglamentación o no, pero la ley no da ninguna garantía de que los funcionarios, el gremio de ellos, participe.

Esta garantía tiene también un efecto psicológico en los funcionarios, para que ellos prestigien el sistema, porque todos sabemos que, por una serie de razones, el régimen de calificación en la función pública no funciona bien. Acá se han mencionado varias: el favoritismo de los jefes, una falta de objetividad en los puntajes que permita tener seguridad y que no existe una participación prevalente en las decisiones de los tribunales.

Entendemos que para lograr una instrumentación moderna de la Administración se debe dar participación a los funcionarios de manera que estos órganos de calificación sean efectivos.

SEÑOR RICALDONI.- En el inciso segundo del artículo 17 se dice que la evaluación será realizada en la forma que disponga la reglamentación, la que deberá asegurar la participación de los funcionarios de los escalafones respectivos.

msa

En la misma forma, en lo referente al premio por desempeño, en la parte final del artículo 22, se establece que el premio no podrá ser distribuido sin previa calificación realizada por los tribunales que correspondan que, obviamente, son los mencionados en el inciso segundo del artículo 17.

Quiere decir que están contemplados los aspectos que preocupan al señor Senador Sarthou.

SEÑOR SARTHOU.- La indicación que allí aparece es puramente formal, porque se van a llenar los contenidos con la reglamentación. Lo que nosotros decíamos era que la ley debería establecer ciertas garantías porque también en el funcionamiento actual del régimen de calificación hay normas de tipo reglamentario que fijan ciertas condiciones, pero que en realidad no protegen debidamente. Lo que aparece aquí es un elemento meramente declarativo. Las garantías deberían estar en la ley, en cuanto a la integración de tribunales y a otros elementos que, de alguna manera, condicionen la reglamentación.

Lo ideal no sería fijar una declaración genérica, sino establecer normas que corrijan el actual funcionamiento de las reglamentaciones. Sin embargo, de acuerdo con este texto, se deja abierta la posibilidad de que el Poder Ejecutivo interprete a su manera cómo se va a desarrollar la participación de los funcionarios.

SEÑOR RICALDONI.- La garantía legal está en el inciso segundo del artículo 17 y en la última parte del artículo 22.

Es claro que en estos casos es la ley --si es que se votan estas disposiciones, tal como se supone-- la que dice que se debe asegurar la participación de los funcionarios de los escalafones respectivos. Aclaro que este aspecto se agregó en la Comisión Especial de Artículos Desglosados. Además, en algunas de las disposiciones de la Ley Nº 16.170 aparecen estos tribunales, en el ordenamiento jurídico vigente.

Lo mismo sucede en el artículo 22.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

msa

-8 en 14. Afirmativa.

Léase el artículo 22.

(Se lee:)

"ARTICULO 22.- Créase el premio por desempeño excelente y muy bueno para los funcionarios que alcancen la calificación de excelente y muy bueno en sus respectivas evaluaciones. Dicho premio consistirá en una única cantidad anual equivalente al 10% (diez por ciento) de la suma de la retribución anual nominal de los funcionarios para los que obtengan una calificación de excelente. Los funcionarios que tengan una calificación de muy bueno recibirán un premio del 3% (tres por ciento) de su retribución anual nominal.

Este premio, así como el beneficio establecido en el artículo 19 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990, no podrá ser distribuido sin previa calificación realizada por los tribunales que correspondan."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-9 en 14. Afirmativa.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Lamento introducir el tema, pero advierto que en la inteligencia general de este Capítulo, todo el sistema de premios se fundamentaba en dos elementos muy importantes: en la realización de las reestructuras y en las economías que pudieran surgir de las mismas.

Si se elimina el artículo 23 --como lo aprobó la Cámara de Representantes-- lo que estamos haciendo es cargar el costo de los premios a Rentas Generales. Si se dejan los artículos 23 y 24 tal como venían, una buena parte del financiamiento de este sistema de estímulos se originaría en el proceso de reestructura y lo que haría la Contaduría, en definitiva, sería abrir los créditos y transferir los recursos de crédito a crédito.

msa

SEÑOR RICALDONI.- La intención de la Comisión no fue dejar este aspecto sin financiación. Nos pareció que este tema podría haber pasado a nuestro estudio inadvertidamente, ya que toca la materia hacendística y presupuestal, que es la financiación de los premios sobre cuya regulación jurídica sí tenemos que intervenir nosotros. Quizás no advertimos que al suprimirlo y al no existir una norma equivalente en la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda se dejaba esto sin financiar.

Quiero aclarar que pensamos que este artículo no era de nuestro resorte.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consecuencia, tendríamos que leer el artículo 23 tal cual lo votó la Cámara de Representantes, habida cuenta que no hubo un pronunciamiento sobre el mismo en la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

Léase el artículo 23 aprobado en la Cámara de Representantes.

(Se lee:)

"ARTICULO 23.- Los premios a que refiere el artículo anterior serán financiados por los fondos resultantes como consecuencia de la reformulación de las estructuras organizativas, así como por los fondos resultantes de las economías en los gastos corrientes, tomando en consideración la tendencia de cambio del Inciso."

-En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Señor Presidente: efectivamente, como expresó el señor Senador Ricaldoni, la Comisión Especial de Artículos Desglosados entendió que este artículo no pertenecía a su temática natural. Además, aunque hubiera pertenecido, pienso que es un artículo puramente declarativo, que culmina nada menos que con la siguiente expresión: "tomando en consideración la tendencia de cambio del Inciso".

Estas expresiones son muy modernas pero, en definitiva, si se las elimina, la financiación se puede hacer de igual forma y, si ella se mantiene y se la toma en un sentido literal, puede llegar a suceder que la reestructura no esté

pronta aun dentro de dos o tres años, lo que está pasando actualmente en algunos organismos. En efecto, hay algunos organismos en los cuales se habla de reestructuras en virtud de leyes aprobadas hace años y que todavía no han sido realizadas, por lo cual ellas no cuentan con financiamiento.

Por lo expuesto, considero que este texto no es adecuado tanto para la Comisión Especial de Artículos Desglosados como para la de Presupuesto integrada con Hacienda.

SEÑOR RICALDONI.- En la Comisión Especial de Artículos Desglosados compartimos la idea de que esta norma se destaca por su vaguedad y, quizás, por la escasa relación que tiene con la terminología habitual que poseen las leyes y, en particular, en sus expresiones finales, cuando habla de "tomando en consideración la tendencia de cambio del Inciso". No hemos podido desentrañar cuál es el significado jurídico de esos términos.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Coincido totalmente con los juicios formulados sobre la poca claridad del artículo y pediría que se me diera la oportunidad de presentar, en pocos minutos, una redacción más acorde.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que si el artículo 23 terminara donde dice "gastos corrientes" y se eliminara lo que sigue a continuación, la redacción quedaría bien.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 23 con la modificación sugerida por el señor Senador Ricaldoni.

(Se vota:)

-8 en 12. Afirmativa.

Léase el artículo 24.

"**ARTICULO 24.-** La Contaduría General de la Nación transferirá los créditos presupuestales necesarios para atender las erogaciones previstas en los artículos anteriores. El crédito presupuestal para esta partida no se podrá utilizar

como refuerzo de otros rubros."

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-8 en 12. Afirmativa.

La Mesa consulta al señor Senador Ricaldoni sobre el procedimiento con respecto a los artículos 25 y 26. Nuestra confusión se originó en virtud de lo sucedido con el artículo 23; dado que figura a su lado la expresión "suprimido", pensamos que venían con la voluntad en contra de la Comisión Especial de Artículos Desglosados. En este caso hay artículos que vienen con esa expresión. ¿Debemos considerar, entonces, que vienen con el voto en contra de la referida Comisión?

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: en este caso cuentan con la voluntad en contra de la Comisión, no porque pensemos que es ajeno a nuestras competencias considerarlos, sino porque, a nuestro juicio, tienen una redacción que no nos satisface y, además, son altamente innecesarios.

El inciso primero del artículo 25 establece que "Los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones relativas a la evaluación del desempeño tendrán efecto suspensivo." Entonces, si se produce un efecto suspensivo cada vez que se toma una decisión en la Administración Central sobre la evaluación de desempeño y uno o más funcionarios desconformes con dicha resolución interponen recursos administrativos --por supuesto que tienen derecho a hacerlo porque ello lo dice hasta la propia Constitución-- es inimaginable que el sistema funcione sin perturbaciones. El efecto suspensivo forma parte de los derechos que posee la Administración, entre otras cosas porque lo dice hasta la propia Constitución. Pero debemos distinguir el derecho que posee la Administración de acuerdo con la importancia de las objeciones que puedan existir en el texto del recurso interpuesto, de la circunstancia de que el efecto suspensivo se establezca por ley, de pleno derecho y para todos los casos. Digo esto en virtud de que podría ser tildado de inconstitucional el hecho de que por ley se estableciera que

siempre se va a producir el efecto suspensivo.

El segundo inciso de esta norma termina diciendo que una vez resueltos los recursos --no debemos olvidar que en el primero se decía que había que resolverlos y mientras tanto se producía un efecto suspensivo-- a quienes reciban la calificación de insuficiente se les podrá instruir sumario por omisión o ineptitud para la tarea. En ese sentido, a toda la Comisión le parece que no se necesita votar esta norma, que menoscaba lo que debe ser la valoración que debemos hacer nosotros de los jerarcas, ya que se les dice que deben instruir sumarios por omisión o ineptitud cuando la actuación es insuficiente. Con o sin este régimen, la actuación insuficiente debe dar lugar a los sumarios por omisión o ineptitud que, eventualmente, llevan a la destitución previa venia del Senado. Decirlo de esa forma nos parece que es absurdo.

En el artículo 26 se establecen ciertas restricciones para la Administración Central que nos parecieron de tal casuismo, detalle y poca relevancia que llegamos a la conclusión de que lo mejor era eliminarlas. Digo esto en virtud de que para la mayoría de la Comisión aquí figuran normas importantes --como por ejemplo, el nuevo sistema estatutario para los funcionarios de la Administración Central-- y, entonces, incorporarles estos artículos sobre restricciones a la adquisición de vehículos adquiridos por compraventa, leasing, o permuta, etcétera, y hacer referencia a las operaciones de mantenimiento, nos parecía que era temática más apropiada para un decreto, una circular o una orden de servicio.

Además, la Secretaría me recuerda que en el Mensaje Complementario del Poder Ejecutivo se solicita la supresión de este artículo 26.

SEÑOR SARTHOU.- En el inciso primero del artículo 25 se ha perdido algo que, en mi opinión, es muy importante. Actualmente, un empleado público que desea reclamar por su calificación, tiene una demora de más de tres años. Entonces, desde el punto de vista del Estado o la Administración, el efecto suspensivo tiene el efecto de dilatar; pero desde la óptica del funcionario público, me pregunto si constituye una garantía que el trámite del recurso administrativo le insuma un año, y otros dos le lleve la gestión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todo lo cual termina demorando

entre tres y cuatro años. De ese modo, el hecho de que se establezca el efecto suspensivo, tenía la ventaja de que evitaba que se consumaran todas las consecuencias de una indebida calificación. En cambio, operando de esta forma, si en ese período aparecen nuevos aspectos que implican un cuestionamiento jurídico a la calificación, el funcionario puede verse perjudicado.

Quizá, la solución sería que en este país no se demorara tanto la dilucidación de los recursos administrativos, que no debería superar los sesenta días. De esa manera, estaríamos contemplando no sólo los intereses de la Administración, sino también los de los funcionarios.

Reitero que con este enfoque se ven perjudicados los funcionarios, ya que deben perder 3 ó 4 años, por lo que terminan por no interponer el recurso administrativo correspondiente y se consagra una especie de impunidad. Esto es así, precisamente, porque si una persona sabe que debe esperar 3 ó 4 años para que se dilucide su reclamo de calificación, al final desiste de presentarse.

A mi juicio, pienso que con este inciso primero hemos perdido la oportunidad de establecer un aspecto que es imprescindible o de haber incluido una limitación de los plazos vinculada con la interposición de un recurso administrativo, porque considero que es improcedente fijar un tiempo de 300 días para resolverlo.

En cuanto al inciso segundo, entiendo que es correcta la decisión tomada por la Comisión en el sentido de suprimirlo. Digo esto porque la Constitución de la República es clara al respecto al hablar de ineptitud, omisión o delito. Entonces, esta mecánica interna de las calificaciones que lleva a desembocar, necesariamente, en un sumario por la calificación insuficiente, me parece que es algo muy delicado, porque el concepto de ineptitud no tiene que ver con el fenómeno de la calificación, sino que la persona tiene que ser realmente inepta para ocupar el cargo. De acuerdo con la redacción del artículo proyectado, una calificación de insuficiente puede derivar en que un desempeño no totalmente correcto diera lugar a un posible sumario, lo que podría ser muy grave.

msa

Por las razones expuestas, lamentamos que no se haya mantenido el inciso primero y nos parece bien que se haya suprimido el segundo porque, en cierto modo, estaría viciado de inconstitucionalidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 25, que la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja suprimir.

(Se vota:)

-0 en 13. Negativa.

En consideración el artículo 26, cuya supresión aconseja la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

(Se vota:)

-0 en 13. Negativa.

SEÑOR SARTHOU.- Solicito que se reconsidere el artículo 26.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se reconsidera el artículo 26.

(Se vota:)

-8 en 13. Afirmativa.

En consideración, nuevamente, el artículo 26.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-2 en 13. Negativa.

Léase el artículo 27 --artículo 2º del Mensaje Complementario-- aprobado por la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

(Se lee:)

"ARTICULO 27.- La Auditoría Interna de la Nación supervisará el cumplimiento del control del régimen de horarios, asistencia, licencia y aplicación de los recursos humanos de quienes revistan en la Administración Central y realizará informes periódicos acerca de sus resultados".

-En consideración.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Advierto que la Comisión Especial de Artículos Desglosados eliminó el inciso segundo del artículo 27 aprobado por la Cámara de Representantes. Esto quiere decir que vamos a obligar a la Auditoría Interna de la Nación a tener una cantidad de funcionarios que recorran los Incisos de la Administración Central para que verifiquen directamente la auditoría y que no van a poder incurrir en ninguna forma de tercerización de ese servicio particular. Quisiera saber si esto es así y, en ese caso, cuál fue el criterio adoptado por la Comisión.

SEÑORA DALMAS.- Deseo aclarar que por el inciso segundo se habilitaba la contratación de empresas privadas para realizar la certificación correspondiente. Teniendo en cuenta el carácter de la tarea y habiéndose anunciado que existe una cantidad importante de funcionarios excedentes, nos pareció incongruente conceder la habilitación para contratar servicios a efectos de realizar una tarea que no aparenta ser tan calificada como para que no pueda ser llevada a cabo por un simple funcionario público.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Precisamente, esa era una de las ideas que se manejaba en el proyecto de reforma respectivo. El razonamiento que se siguió es que hay funcionarios excedentes que pueden constituir una empresa, que podría ser contratada con ventajas sobre otra, para realizar esa tarea, por lo que quienes la integran ganarían más dinero. En el conjunto de las normas se dice que aquellos funcionarios declarados excedentarios podrían constituir empresas asistidas y financiadas con créditos, para las que el proyecto da ciertas ventajas sobre las demás, a fin de realizar funciones contratadas por el Estado.

Me parece que una solución mejor --la consulta la hice en ese entendido-- sería que los funcionarios declarados excedentarios constituyan una empresa, que el Estado la

contrate --en este caso, la Auditoría Interna de la Nación-- para realizar una tarea, porque eso sería mucho más beneficioso desde el punto de vista económico, incluso para los propios funcionarios que tendrían la libertad de administrar su emprendimiento. De allí surge mi sorpresa.

SEÑOR BATLLE.- El artículo 27 introduce lo que se ha dado en llamar un galimatías, porque en su comienzo dice: "La Auditoría Interna de la Nación supervisará el control del efectivo cumplimiento". Cabe preguntarse qué cumplimiento supervisa. En la norma se hace referencia al control. Me parece que estamos estableciendo dos funciones distintas, ya que supervisará la Auditoría Interna de la Nación como institución, o realizará el control, que es una tarea que realizan otros.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Es así, señor Senador.

SEÑOR BATLLE.- Entonces, ¿quién hace el control? Lo efectúa la organización que tiene cada oficina. La Auditoría Interna de la Nación tendrá que supervisar ese control, por lo que deberá tener una persona firme, como de facción, al lado del reloj de entrada, para citar un ejemplo. De lo contrario, ¿cómo se hace para supervisar el control?

Creo que este artículo debería ser eliminado y ese aspecto debería estar regulado por la reglamentación que se establezca para el funcionamiento de estos elementos, pero la ley no puede llegar hasta ese tipo de detalles, porque los controles existen.

Por lo tanto, la Auditoría Interna de la Nación tendrá que recibir los controles ya determinados y hacer fe en los que realice cada institución porque, de lo contrario, habría que hacer un control de los controladores de dicha Auditoría, para ver si el que manda, de facción, al lado del reloj de entrada está haciendo algo incorrecto. Asimismo, habrá que efectuar un control de la oficina privada para que haga un control del control de la Auditoría. Esta situación se podría comparar con la del pastor que mandó a cortar la avena, porque debió estar en todo. En este caso que estamos considerando, ocurriría lo mismo porque finalmente la Auditoría tendrá que estar en todas las auditorías, en todos los teléfonos, en fin, en todos los detalles, y esto es algo que no puede ser.

msa

Reitero mi opinión en el sentido de que habría que eliminar este artículo, y que sea la reglamentación la que establezca la forma de cumplir con estas obligaciones.

SEÑORA DALMAS.- Creemos que el Estado contrata empresas cuando quiere realizar funciones para las cuales no tiene personal adecuado, o simplemente, no dispone de él. En ese sentido estamos creando una tarea para la que no sabemos si habrá o no personal. Estoy de acuerdo con que pueda haber empresas constituidas por ex funcionarios a fin de realizar trabajo para el Estado, pero no podemos estar generando una tarea para que eso ocurra. Entonces, para las diversas tareas, antes que nada deberíamos utilizar al personal estatal, aunque en caso de existir excedentarios, habría que recurrir a ellos en primer lugar. Recién en caso de no tener posibilidades de contar con estos funcionarios para realizar la tarea podemos pensar en contratados. Por lo tanto, no estoy de acuerdo en generar la tarea para que luego sea desempeñada en forma privada.

SEÑORA ARISMENDI.- Desearía comprender claramente lo que plantea la Comisión porque, según tengo entendido, el señor Senador Fernández Faingold aclarará su punto de vista cuando intervenga para referirse al tema.

Tengo la impresión de que estamos frente a dos problemas, aun en la hipótesis de aceptar lo que el señor Senador sugería como solución para los controles de la auditoría. En primer lugar, considero que si la idea estaba dirigida a dar trabajo a los excedentarios --quienes según lo desarrollado a lo largo de este Capítulo son aquellos que no sirven, tienen bajas calificaciones o no cumplen con las condiciones necesarias-- vamos a generar empresas que, con este tipo de funcionarios, terminen controlando a aquellos que son excelentes o muy buenos en su labor, situación que resulta bastante extraña. En segundo término, ya que estamos tan preocupados por el gasto, cabe preguntarse quién va a pagar a esas empresas. Suponemos que lo hará la auditoría o el Estado quien, entonces, va a gastar en empresas privadas controladoras de sus propios controles.

En consecuencia, no termino de comprender cómo funciona esta mecánica de distintas supervisiones que estamos inventando porque, tal como dice el señor Senador Batlle, ¿quién va a controlar a los controladores? Seguramente se creará un nuevo

ámbito encargado de controlar a quienes deben fiscalizar a la auditoría.

SEÑOR BATLLE.- Sugiero que este artículo sea suprimido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sucede que hay varios señores Senadores anotados para hacer uso de la palabra.

SEÑOR SARTHOU.- Considero que el contralor de la función pública lo debe hacer el propio servicio público, y no puede delegarse a privados por la sencilla razón de que implicaría una nueva actividad sujeta a control. Los que tienen las pautas adecuadas de funcionamiento son las mismas autoridades y, realmente, nombrar excedentarios para que luego se transformen en controladores de sus propios compañeros, es una idea que no me convence en absoluto.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Debo confesar que el señor Senador Batlle me ha convencido por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque continúa vigente el principio relativo a los procedimientos disciplinarios establecidos, cuya principal potestad es la de controlar. En segundo término, según el Reglamento, la Inspección General de Hacienda tiene entre sus cometidos cumplir con esta función. Por lo tanto, pienso que este artículo es absolutamente innecesario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 27.

(Se vota:)

-0 en 11. Negativa.

Queda suprimido el artículo 27.

SEÑOR HEBER.- Hasta ahora hemos venido aprobando todos los artículos, pero al votar el artículo 27 de la Comisión Especial de Artículos Desglosados en forma negativa, consulto a la Mesa si no corresponde ahora poner a votación el artículo 27 aprobado por la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene razón el señor Senador Heber. Corresponde votar ahora el artículo 27 tal como fue aprobado por la Cámara de Representantes.

msa

(Se vota:)

-0 en 12. Negativa.

En consideración el artículo 28 aprobado por la Cámara de Representantes, que la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja votar negativamente.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-0 en 12. Negativa.

Léase el artículo 29.

(Se lee:)

"ARTICULO 29.- A efectos de la aplicación del sistema de gestión de personal a que refiere la presente ley, sustitúyense el artículo 7º, el inciso primero del artículo 14, el artículo 33, e incisos primero y segundo del artículo 34 de la Ley Nº 16.104, de 23 de enero de 1990, por los siguientes:

'Artículo 7º.- Cuando la inasistencia sea imputable al funcionario, por cada quince faltas injustificadas no corridas o continuas en el año, se hará el descuento de cinco días de su licencia además del descuento de haberes correspondientes por inasistencia.'

'Artículo 14.- Cuando fuese debidamente comprobado que un funcionario en uso de licencia por enfermedad no cumple las disposiciones reglamentarias será observado en su legajo por la causal de omisión de tareas, sin perjuicio de la instrucción del sumario en atención a la gravedad del incumplimiento'.

'Artículo 33.- Los funcionarios que cursen estudios en institutos de enseñanza pública o privada habilitados en los ciclos de Enseñanza Secundaria Básica y Superior, Educación Técnico-Profesional Superior, Enseñanza Universitaria, Instituto Normal y otros de análoga naturaleza pública o privada, tendrán derecho a una licencia complementaria de hasta treinta días anuales hábiles para rendir sus pruebas y exámenes. Tal licencia complementaria podrá gozarse en forma

fraccionada.

A los funcionarios profesionales que cursen estudios de grado o postgrado, se les podrá conceder dicha licencia cuando los cursos a realizar redunden en beneficio directo de la Administración, a juicio del jerarca'.

'Artículo 34.- Los funcionarios estudiantes que hayan solicitado tal licencia deberán acreditar ante sus respectivos jefes, dentro del mes siguiente al último día de esta licencia, haber efectivamente rendido la prueba o el examen para la cual se la solicitó.

Para poder acceder a tal licencia deberá acreditarse, con excepción de aquellos que se encuentren cursando primer año por primera vez, haber aprobado al menos dos exámenes en el año anterior, situación que podrá presentar excepciones de acuerdo a los diversos planes de estudio que tenga la institución y el curso que esté realizando el estudiante. El Poder Ejecutivo reglamentará estas excepciones a propuesta de la Oficina Nacional del Servicio Civil'."

-En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Deseo llamar la atención de los señores miembros de la Comisión a los efectos de que reflexionen sobre el hecho de que, en un proyecto de ley de Presupuesto, estemos incluyendo artículos que refieren a los días de licencia para dar exámenes, cuándo se salvan y cuándo no, etcétera.

Considero que estamos frente a una insólita desprolijidad, porque la mayoría de estas disposiciones ni siquiera son de rango legal, sino que, por el contrario, se trata de artículos de índole reglamentaria. En consecuencia, en la Comisión Especial de Artículos Desglosados los hemos votado en contra por razones técnicas absolutamente insalvables. A pesar de ello, no podemos dejar de reconocer que se incluyen ciertas mejoras --aunque también es cierto que se prevén algunas pequeñas injusticias-- para los funcionarios, como en el caso del primer inciso de la nueva redacción del artículo 33, donde se habla de días hábiles en lugar de días corridos.

Consideramos que es de una gran mezquindad técnica votar ciertos artículos porque contengan una pequeña mejora, o no

votar otros porque representan tremendas injusticias, como por ejemplo la que hace referencia a los descuentos. Tanto en el Derecho Laboral Público como en el Privado se habla de un 1,66% de licencia y, según esta redacción, cada quince días de inasistencia, al funcionario se le quitan cinco de su licencia más los correspondientes descuentos de los haberes. Entonces, en mi opinión es muy poco serio que en un proyecto de ley Presupuestal Quinquenal se incluyan normas con este tipo de detalle.

msa

Por más tolerantes que pretendamos ser, pido a la Comisión que reconozca que todos estos temas no pertenecen en absoluto a la materia presupuestal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 29.

(Se vota:)

-6 en 13. Negativa.

SEÑOR HEBER.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a rectificar la votación del artículo 29.

(Se vota:)

-7 en 13. Afirmativa.

Léase el artículo 30.

"Artículo 30.- Los Incisos que tuvieran servicios de certificación médica en el ámbito de la Administración Central, pasarán a realizar la certificación de las licencias por enfermedad a través de los servicios del Ministerio de Salud Pública o, en su defecto, podrán contratar tal servicio en empresas privadas existentes en el mercado.

El personal médico declarado disponible por reestructura, podrá ser distribuido en la Administración de los Servicios de Salud del Estado o acogerse a cualquiera de los regímenes establecidos en la presente ley".

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-8 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 31, que en el Mensaje de la Cámara de Representantes aparece con el rótulo "Suprimir".

"Artículo 31.- Toda irregularidad en el correcto cumplimiento del régimen de licencias dará lugar, de manera general, con la excepción de las sanciones dispuestas para cada caso específico, al establecimiento de observaciones en el legajo de acuerdo al régimen sancionatorio vigente, tanto para el funcionario infractor como para el supervisor inmediato superior que no comunique la infracción.

Deróganse todas las normas reglamentarias que se opongan a la precedente regulación de los regímenes de licencia de la Administración Central y se comete a la Auditoría Interna de la Nación la verificación de la regularidad de los regímenes de licencia, así como la denuncia de toda irregularidad constatada."

SEÑOR RICALDONI.- Nos pareció que este artículo era excesivamente reglamentarista y no se justificaba que nos introdujéramos en el análisis de las hipótesis que plantea la norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-0 en 14. Negativa.

Léase el artículo 32 que corresponde, con modificaciones, al artículo 2º del Mensaje Complementario.

(Se lee:)

"Artículo 32.-(ARTICULO 20 MENSAJE COMPLEMENTARIO) c/mod.- A todos aquellos funcionarios de los Incisos 02 y 05 al 14 que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad antes del 1º de enero de 1997, se les concederá un incentivo en el caso en que, no habiéndose declarado excedentario su cargo, opten por renunciar a la función pública en el lapso de seis meses después de promulgada la presente ley o cumplida dicha edad.

El incentivo será equivalente a quince meses de las retribuciones que hubiera percibido en el mes inmediatamente anterior al de su renuncia, con una disminución de tres de las mismas por cada año mayor a los sesenta y cinco años de edad que tenga el funcionario, cumplidos al 1º de enero de 1997.

Aquellos funcionarios que tuvieran sesenta y cinco años o más a la misma fecha y estuvieran comprendidos en el artículo 567 de la presente ley, podrán optar por acogerse al régimen, en el plazo establecido en el inciso primero de este artículo, en el período de tres meses de aprobada la reestructura y antes de la realización del ordenamiento requerido por dicho artículo para la provisión de los cargos. En este caso, recibirán los incentivos previstos en este artículo.

El Poder Ejecutivo reglamentará estos incentivos en el término de treinta días a partir de la promulgación de la presente ley, sobre la base de que los cargos que resulten vacantes una vez realizadas las promociones se suprimirán".

-En consideración

SEÑOR RICALDONI.- Quiero significar que en el inciso segundo de esta disposición se establece que el incentivo está referido a las retribuciones y no a los sueldos que, como se sabe, significan un importe menor que las primeras, que incluyen otros rubros. Quien habla tiene la misma duda planteada en la mañana de hoy acerca de si es correcta la referencia al artículo 567 o al 569. Sigo pensando que la referencia inteligible era al artículo 567, pero dado que la Comisión resolvió algo distinto, me parece que habría que hacer el ajuste correspondiente y modificar la identificación de la disposición referida.

SEÑOR SARTHOU.- Deseo dejar una constancia que me parece importante, porque los artículos 567 y 569 no son claros.

En este inciso no se dice qué ocurre si no se opta por acogerse al régimen establecido y sólo se habla de una hipótesis determinada. De acuerdo con la posición que expresara el señor Presidente de la Comisión, se ha entendido que de

ninguna manera la supresión del cargo puede implicar la pérdida de la situación funcional del empleado. En este caso, igualmente corresponde la aplicación o interpretación del artículo 570, porque como no se dice qué ocurre si el funcionario no se acoge al régimen fijado, se debe seguir el principio general. Como los artículos 567 y 569 no tienen una inteligencia clara —en virtud de que se habla de "función" y se ha mencionado la posibilidad de que suprimiendo el cargo se elimine la función y el derecho del funcionario— deseo dejar sentado que la posición de la Comisión es que aún cuando se suprima el cargo, el empleado se mantiene en las condiciones que determina el artículo 570, que igualmente se aplicaría en este caso.

SEÑOR PRESIDENTE.- La sugerencia realizada por el señor Senador Ricaldoni es en el sentido de que el inciso tercero del artículo 32 se refiera al artículo 569 en lugar de mencionar el 567.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar con la sugerencia del señor Senador Ricaldoni.

(Se vota:)

-10 en 13. Afirmativa.

SEÑOR HEBER.- Creo que ha habido una omisión por parte de la Mesa. Cuando votamos negativamente el artículo 27 del Mensaje de la Cámara de Representantes, no votamos en contra el correspondiente del Mensaje Complementario, por lo que deberíamos hacerlo en este momento. Me refiero, señor Presidente, al artículo 2º del Mensaje Complementario, en el inciso que modifica el texto dado por la Cámara de Representantes al artículo 27.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º del Mensaje Complementario, que modifica el texto del artículo 27 del proyecto aprobado por la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

-0 en 13. Negativa.

Se pasa a considerar el artículo 33 del proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, que la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja suprimir.-

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-0 en 13 Negativa.

Léase el artículo 34, venido con modificaciones.

(Se lee:)

"Artículo 34.- Prohíbese la redistribución de funcionarios de los Incisos que integran el Presupuesto Nacional a Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales. Igual prohibición se establece para redistribuir funcionarios provenientes de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales a los Incisos comprendidos dentro del Presupuesto Nacional, a excepción de los funcionarios del Ente Autónomo PLUNA que puedan resultar redistribuidos en virtud del proceso de participación de dicho organismo en la Sociedad de Economía Mixta PLUNA S.A.."

-En consideración.

SEÑOR RICALDONI.- Simplemente, para referirme a lo expuesto en la mañana de hoy, en cuanto a que estas prohibiciones tienen, además, el agregado de que se exceptúa de las mismas a los funcionarios del Ente Autónomo PLUNA que, como se dice en este artículo, puedan resultar redistribuidos por el proceso de participación de PLUNA Ente Autónomo, en PLUNA Sociedad de Economía Mixta, es decir, PLUNA S.A.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra se va a votar el artículo 34.

(Se vota:)

-11 en 13 Afirmativa.

SEÑOR BATLLE.- Con respecto al artículo 16/1 hemos ingresado

en una discusión acerca de cuál es el plazo más conveniente. Personalmente, pienso que establecer 180 días no tiene ningún beneficio práctico y, por tanto, propondría —en el caso de que nos pusiéramos de acuerdo— una transacción en que el plazo fuese de 60 días. Es decir que en vez de 180 días fuesen 60.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como una reflexión improvisada de la Mesa, dado que esto puede significar, en determinado momento, un volumen muy importante de ingresos para el Estado, consultaría si no se podría hacer en dos etapas, la primera a 30 días y la segunda a 90 días.

SEÑOR BATLLE.- Entiendo que deberíamos fijar, directamente, 60 días.

SEÑOR PRESIDENTE.- Concretamente, se propone modificar el plazo, llevándolo de 180 a 60 días.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 16/1 con la modificación propuesta.

(Se vota:)

-8 en 11 Afirmativa.

Finalizado este Capítulo, ingresaríamos al Inciso 03, "Ministerio de Defensa Nacional". La Mesa, a riesgo de llevarse alguna crítica —preocupada por los plazos exiguos de que disponemos— sugiere considerar el Inciso en general, dejar a un lado los artículos que hubieran sido observados y tratar de votar, para agilizar el trámite, aquellos en que no existan oposiciones. Digo esto porque, si no, tendríamos que pasar a considerar artículo por artículo y, en la mañana de hoy, solamente hemos votado alrededor de veinte.

SEÑOR BATLLE.- Sobre este Inciso, voy a pedir que sea reconsiderado el artículo 100.

SEÑOR PRESIDENTE.- Primero tendríamos que ver si se adopta el criterio propuesto por la Mesa, para luego considerar la moción del señor Senador Batlle.

SEÑOR HEBER.- En el repartido que tenemos, figura el artículo 100 como el primero que debemos considerar en relación con este

Inciso: sin embargo, el artículo 92 aparece como desglosado antes del 100.

SEÑOR BATLLE.- El artículo 92 fue suprimido.

SEÑOR HEBER.- Si esta norma está suprimida, deberíamos empezar a considerar artículo por artículo, a los efectos de saber por qué se suprimió y, en consecuencia, votar en contra de este artículo.

Posteriormente, pediríamos que se nos explicaran las distintas modificaciones de los artículos, para estar en condiciones de votar este Inciso en general.

SEÑOR STORACE.- El artículo 92 fue suprimido porque así lo pidió expresamente el Ministerio de Defensa Nacional, pues refiere a un tema de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, lo que va a ser considerado en una ley separada.

En lo relativo al resto del articulado, quiero decir que fue cuidadosamente estudiado por la Comisión Especial de Artículos Desglosados y, salvo una norma, todas las demás fueron votadas por unanimidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere recordar a los señores Senadores que el día sábado fue votado negativamente el artículo 91, que tiene relación con este tema, por lo que deberíamos proceder de igual forma con el artículo 92.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 92, que la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja suprimir.

(Se vota:)

-1 en 13 Negativa.

Como no se ha tomado determinación sobre lo propuesto por la Mesa, pasaremos a la consideración de cada uno de los artículos.

Léase el artículo 100

(Se lee:)

"Artículo 100.- Facúltase a la Prefectura Nacional Naval a demorar la partida de los buques a los que se les haya impuesto una multa por infracciones marítimas, hasta que haga efectiva la misma o, en su defecto, se otorguen garantías suficientes."

-En consideración.

SEÑOR BATLLE.- Voy a hacer moción para que este artículo sea votado negativamente, a fin de que no se incorpore al texto presupuestal, porque me parece que es una norma sumamente vaga y peligrosa. En mi opinión, creo que nos va a generar todo tipo de problemas en el manejo de las relaciones de fletes y transporte.

Por lo general, los buques vienen consignados a empresas que son sus representantes y, si en función de las multas que la Prefectura Nacional Naval entienda que se tienen que pagar, se va a demorar su salida, ello va a generar una serie de problemas que no fueron debidamente analizados cuando se aprobó el artículo 100.

Por todos estos motivos, voy a pedir que se vote negativamente y que se elimine del texto del Presupuesto General de Gastos.

SEÑOR STORACE.- En este artículo, pedido por el Ministerio de Defensa Nacional, hay un error en la redacción. En el texto no figura la palabra "se", luego de la expresión "hasta que".

En concreto, esta disposición procura asegurar la percepción de lo que pueda corresponder por concepto de multas que haya que imponer. Si no se aprobara una norma de esta naturaleza, estaríamos en la situación actual, en la que muchos infractores no pagan la multa y, al no regresar en un tiempo prudencial, la Prefectura Nacional Naval nunca percibe este tipo de proventos.

SEÑOR RICALDONI.- Comparto lo expresado por el señor Senador Storace. Al respecto, se nos ha dicho que el Uruguay es uno de los pocos países que no tienen una norma legal de esta naturaleza, lo que genera una desprotección de los intereses que corren a cargo de la Prefectura Nacional Naval.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Confieso mi ignorancia total sobre este tema. En consecuencia, desearía que algún señor Senador me explicara cuál es la normativa que rige en otros países.

Me parece lógico que se establezcan garantías; pero los buques vienen consignados a agencias marítimas que tienen residencia en el país. Entonces, mirando el tema desde afuera, creo que es excesivo detener a un buque y no permitirle salir.

SEÑOR BATLLE.- El artículo dice que el buque deberá pagar la multa porque, de lo contrario, no podrá salir. Por lo tanto, se genera un litigio administrativo y, mientras no termine, no se paga la multa, por lo que el buque puede estar dos años demorado, esperando a que se termine el litigio para pagar la multa.

Considero que se está creando un problema innecesario, ya que todos los barcos forman parte de empresas que tienen líneas y que están consignados a agencias. De manera que podemos exigir que los representantes sean los responsables.

SEÑOR RICALDONI.- Si se lee detenidamente el artículo, se va a notar que la redacción establece que si se otorgan garantías no se detiene al buque. Lo que sucede es que puede no haber una agencia que otorgue garantías suficientes. Esto suele ocurrir en la práctica, porque así lo indica la experiencia. No todas las agencias que se ocupan de la operativa de los barcos que vienen de ultramar son solventes; algunas existen y desaparecen. Pero lo que queda claro es que aquí hay un principio general, que es el de permitir al barco abandonar el país si se otorgan las garantías suficientes. Si ellas no aparecen, entonces comienza a jugar la posibilidad de retener el barco hasta que se pague la multa.

SEÑOR HEBER.- Creo que los argumentos expuestos por el señor Senador Batlle deben ser tenidos en cuenta, porque por esta vía la Prefectura Nacional Naval podría pasar, en los hechos, a dirigir la actividad portuaria, en función de si los buques pagaron o no las multas. Me parece más lógico que busquemos una nueva redacción, en la que se den las garantías del caso y no se condicione la actividad portuaria a las decisiones de la Prefectura Nacional Naval. De lo contrario, habría que consultar permanentemente a la Prefectura Nacional Naval antes de permitir la salida de un barco con mercadería.

Creo que sería oportuno exhortar al Ministerio de Defensa Nacional a que busque algún tipo de garantía mayor, a efectos de que se asegure el cobro de la multa sin atarlo a la demora de un barco que está cargado.

SEÑOR BATLLE.- Además, ¿a juicio de quién serán suficientes las garantías? Me parece que este artículo debe ser aplazado, porque estamos incorporando un sistema complejo en un área muy sensible.

SEÑOR STORACE.- Quiero aclarar que a los buques a los que se demora ya se les ha impuesto una multa por infracción aduanera, a través de determinado procedimiento. Aquí no hay ninguna sorpresa para el infractor.

Lo que se busca es que se pueda hacer efectiva realmente esa multa y, por lo tanto, la garantía será suficiente cuando pueda cubrirla.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el aplazamiento del artículo 100.

(Se vota:)

-11 en 13. Afirmativa.

Queda aplazado el artículo 100.

Léase el artículo 103.

(Se lee:)

"Artículo 103.- Agrégase al artículo 27 del Decreto-Ley Nº 14.343, de 21 de marzo de 1975, el inciso siguiente: 'Inclúyense en el régimen previsto en la presente ley, a aquellos buques que, sin haber perdido su flotabilidad se encuentran inmovilizados por carecer de certificados de seguridad, por disposición judicial o cualquier otra causa que haga razonable presumir a la autoridad marítima que su inamovilidad perdurará con riesgo para la seguridad del mismo buque, la de terceros o el buen funcionamiento de la operativa portuaria'."

-En consideración.

La Mesa desea recordar a los integrantes de la Comisión que el señor Senador Korzeniak aludió a este artículo en la mañana de hoy, haciendo referencia al riesgo de permanencia de buques en mal estado, que están anclados y pueden hundirse, provocando todas las consecuencias que menciona la norma.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 103.

(Se vota:)

-13 en 13. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 104 sustitutivo.

(Se lee:)

"Artículo 104.- (SUSTITUTIVO) Agréganse al artículo 19 del Decreto-Ley Nº 14.343, de 21 de marzo de 1975, los incisos siguientes:
'En todos los casos que se declare abandonada en favor del Estado una embarcación, antes de la aceptación a que se refiere el artículo 18, la Escribanía de Marina de la Prefectura Nacional Naval hará publicar por una sola vez, en el Diario Oficial, un emplazamiento por el término de diez días a todos los interesados, para que se presenten a deducir los derechos que puedan tener en dicha embarcación.

Transcurrido dicho término sin que se haya presentado ningún interesado, caducarán de pleno derecho todos los gravámenes o inhibiciones que afecten a la embarcación abandonada en favor del Estado, debiendo la citada Escribanía efectuar las comunicaciones pertinentes a los registros respectivos y a las autoridades judiciales que pudieren haber decretado tales gravámenes o inhibiciones.'"

-En consideración.

SEÑOR HEBER.- No tengo formación en temas jurídicos, pero me parece que esta disposición debería decir "el artículo 18 de la presente ley".

SEÑOR PRESIDENTE.- Parecería claro que este artículo modifica una ley y, por lo tanto, se refiere al artículo 18 de esa ley.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Efectivamente, señor Presidente. El texto entre comillas pasaría a ser un inciso del artículo 19 del Decreto Ley Nº 14.343. Por lo tanto, bien podría decir "artículo 18 del presente Decreto-Ley".

Aprovecho para decir también que, en realidad, era a este tema al que se refería el señor Senador Korzeniak cuando hablaba de agregar el requisito de publicación, que parece cierra adecuadamente la preocupación del Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, habría que votarlo con la redacción tal como está, sin otra referencia que la mencionada por el señor Senador Heber.

SEÑOR GARGANO.- El artículo hace referencia al decreto-ley en el cual está inserto; es una modificación que se refiere al artículo 18 de ese mismo decreto-ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-13 en 13. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 113.

(Se lee:)

"Artículo 113.- La coordinación administrativa de los diferentes organismos que funcionarán en las futuras Areas de Control Integrado (MERCOSUR) estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional a través de la Dirección Nacional de Pasos de Frontera. El Poder Ejecutivo reglamentará la actuación de dicho organismo."

-En consideración.

SEÑOR GARGANO.- ¿Qué son las Areas de Control Integrado?

SEÑOR STORACE.- Este artículo resulta de los acuerdos logrados

dentro del MERCOSUR.

En la actualidad, están funcionando estos pasos de frontera y aquí, simplemente, se destaca que es una tarea a cargo del Ministerio de Defensa Nacional que se cumplirá por la Dirección Nacional de Pasos de Frontera.

SEÑOR HEBER.- Ante la consulta del señor Senador Gargano sobre las futuras Areas de Control Integrado —quizás algún señor Senador tenga más información al respecto— diría que, a mi juicio, se trata de un entendimiento entre Cancillerías, relacionado con la unión aduanera.

De un lado de la frontera, se controla la carga y, del otro, el tránsito turístico, que va cambiando según los pasajes de frontera que tiene el país. Por ejemplo, en el Chuy el control de carga se realiza en territorio uruguayo y el control turístico, en suelo brasileño.

En Rivera, por el contrario, el control turístico tiene lugar en nuestro país, mientras que en Brasil se hace el de carga.

SEÑOR BERGSTEIN.- De lo que se trata, en el marco de los acuerdos del MERCOSUR y del Protocolo Adicional, más los que están en gestión, es de evitar una duplicación de controles, unificando el procedimiento.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Me informa el señor Director de Aduanas, hoy presente en Sala, que este artículo se refiere a los distintos organismos que efectúan controles en los pasos de frontera uruguayos.

Estamos hablando del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Dirección Nacional de Aduanas, etcétera. Sin embargo, en los hechos, la coordinación administrativa —como dice el artículo— de los diferentes organismos que funcionan en esos pasos de frontera, está actualmente a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.

Lo que hace este artículo es regularizar la coordinación administrativa de los organismos uruguayos, consagrando en la ley lo que hoy sucede en la práctica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo en la forma sugerida.

(Se vota:)

-9 en 14. Afirmativa.

Léase el artículo 113/1, que refiere al artículo 18 del Mensaje Complementario.

(Se lee:)

"Artículo 113/1.- Exceptúase a la Fuerza Aérea Uruguaya y a la Aviación Naval de la obligación prevista en el artículo 182 del Código Aeronáutico, aprobado por el decreto ley No. 14.305, de 29 de noviembre de 1974, de asegurar sus aeronaves.

El Ministerio de Economía y Finanzas, expedirá toda vez que sea necesario, las constancias que acrediten la garantía del Estado consagrada en el artículo 24 de la Constitución de la República."

-En consideración.

SEÑOR BATLLE.- Se dice que el Estado es garante y que va a expedir la constancia que acredite que lo es respecto de las responsabilidades que pudieran surgir.

Quisiera saber cuándo se va a expedir la constancia. ¿Cuando aparezcan los accidentes y surjan las responsabilidades? ¿O estamos declarando en el artículo que el Estado es garante, lisa y llanamente, sin necesidad de expedir la constancia? De lo contrario, se va a expedir la constancia y a comenzar a discutir si es garante o no y si existe un escrito de responsabilidad. Creo que habría que establecer que el Estado es responsable en forma directa, sin que el Ministerio de Economía y Finanzas tenga que expedir una constancia de cuándo lo es.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Me pregunto si invirtiendo la redacción del segundo inciso, no se solucionaría lo que plantea el señor Senador Batlle. Dicho inciso podría comenzar diciendo: "El Estado es garante de las responsabilidades que pudieran

surgir por las actividades de las mismas. El Ministerio de Economía y Finanzas expedirá, toda vez que sea necesario, las constancias que lo acrediten." Creo que, en definitiva, es un problema de redacción.

SEÑOR STORACE.- Estamos de acuerdo con la observación realizada por el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR MALLO.- Quiero dejar constancia, ya que estamos en tren de modificaciones, que la Corte solicitó la modificación del Código General del Proceso; ahora estamos modificando el Código Aeronáutico y así todo. En medio de esta inflación legislativa, no voy a dar por perdida la batalla, pero digo que este artículo es absolutamente innecesario, porque el artículo 24 de la Constitución de la República es totalmente claro. ¿O ahora la Constitución necesita ser ratificada por el Presupuesto? Por eso, expreso que no voy a votar este artículo.

SEÑOR STORACE.- El tema es que, por este artículo, se exceptúa de la obligación de asegurar. Eso es lo que importa. Al no tener seguro, alguien tiene que ser responsable por los daños o perjuicios que se pudieran causar.

Por eso se hace referencia al artículo 24 de la Constitución, porque se otorga la posibilidad de que no se asegure este tipo de aeronaves.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa solicita al señor Senador Fernández Faingold indique nuevamente la modificación que propone.

SEÑORA DALMAS.- Aclaro que no soy experta en temas constitucionales, pero recuerdo que el señor Senador Korzeniak señalaba que el artículo 24 de la Constitución no cubre todas las posibilidades. Por ejemplo, si se produjera una falla mecánica o un objeto extraño se introdujera en uno de los motores del avión, esa situación no estaría contemplada por la garantía del Estado, tal como está redactado el artículo.

Por esa razón es que se agregó esta expresión, a efectos de que todos los casos queden cubiertos y, en caso de producirse un accidente, el Estado se haga realmente responsable.

SEÑOR MALLO.- También deseo aclarar que el que causa un daño —no soy especialista en responsabilidad contractual ni extracontractual— se ve obligado, por el artículo 1319 del Código Civil, a reparar los daños. De todos modos, no me opongo a esta modificación.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Para seguir el derrotero que, evidentemente, ha tomado el tratamiento de este artículo, debemos manifestar que la nueva redacción que la Comisión ha dado al artículo 18 del Mensaje original —y, tal vez, por la observación del señor Senador Korzeniak— deja fuera la referencia al artículo 24 de la Constitución, que sí figuraba en el texto inicial.

Creo que la mejor manera de resolver este tema, en forma práctica, sería dejar el primer inciso tal como está redactado y el segundo, expresarlo de la siguiente manera: "El Estado es garante de las responsabilidades que pudieren surgir por las actividades de las mismas y el Ministerio de Economía y Finanzas expedirá, cada vez que sea necesario, las constancias que así lo acrediten." De esta manera, dejamos el punto debidamente aclarado.

SEÑOR KORZENIAK.- La referencia al artículo 24 de la Constitución cubre los casos en que los servicios del Estado hayan funcionado mal, tardía o irregularmente. Esta es la idea que se ha redondeado.

Sin embargo, puede producirse un accidente en el que el daño se cause exclusivamente por fuerza mayor o en forma fortuita; ese caso no quedaría abarcado por lo establecido en el artículo 24.

SEÑOR BATLLE.- Quisiera dejar en claro que el que debería expedir la constancia es el Ministerio de Defensa Nacional, porque se trata de aeronaves de su propiedad; el Ministerio de Economía y Finanzas es el que paga.

SEÑOR KORZENIAK.- Efectivamente; la garantía es del Estado, pero la expedición de la constancia pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR BATLLE.- Con la expresión: "El Estado es garante de las responsabilidades que pudieren surgir por las actividades de

las mismas" es suficiente; si, además, se quiere agregar que el Ministerio de Defensa Nacional expedirá los certificados, se puede hacer, pero considero que es innecesario.

Está claro que el que establece las garantías es el Estado, siempre que se pruebe que existe un daño provocado por un avión, barco, etcétera.

SEÑOR ITURRALDE.- No quiero entrar a hacer disquisiciones de carácter jurídico de tono mayor, ni entrar en temas que muchos de los señores Senadores juristas conocen mejor que yo.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que aquí estamos hablando, también, de la obligación de transporte, que la doctrina diferencia como obligación de resultado y no de medio, por lo cual la carga de la prueba se invierte y no tenemos que pasar a probar el hecho fortuito y la causa extraña no imputable es totalmente distinta.

Creo que estamos redundando en una cantidad de aspectos que no hacen a la cuestión y que deberíamos pasar a votar este artículo lo más pronto posible. A mi juicio, las disquisiciones serían demasiadas y en ellas no tendrían que ver ni el hecho fortuito ni la fuerza mayor ni el hecho de un tercero, lo que se denomina como causa extraña no imputable.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa participa del criterio expuesto por el señor Senador, en el sentido de pasar a votar este artículo, pero convendría aclarar exactamente el texto definitivo.

Léase el texto definitivo del inciso segundo del artículo 113/1

(Se lee:)

"El Estado es garante de las responsabilidades que pudieren surgir por las actividades de las mismas. El Ministerio de Defensa Nacional expedirá, toda vez que sea necesario, las constancias que así lo acrediten".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-13 en 14. Afirmativa.

Léase el artículo 119/2 que corresponde al artículo 21 del Mensaje Complementario.

(Se lee:)

"Artículo 119/2 (art. 21 Mensaje Complementario).- Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar bajo el régimen de concesión de obra pública la construcción y gestión de los servicios auxiliares del edificio sede del control unificado de la frontera en la ciudad del Chuy, en cumplimiento de los acuerdos asumidos por la República en el marco del Mercosur".

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-9 en 13. Afirmativa.

Léase el artículo 154 sustitutivo, correspondiente al Inciso 05 "Ministerio de Economía y Finanzas".

(Se lee:)

"Artículo 154 (Sustitutivo).- Facúltase al Poder Ejecutivo a establecer un régimen de certificado único para la Dirección Nacional de Aduanas, que acreditará que sus titulares se encuentren al día en el pago de sus obligaciones tributarias con dicho organismo.

A partir de su obligatoriedad, quienes realicen actividades de comercio exterior no podrán, sin su previa presentación, realizar gestiones referentes a dicha actividad ante las oficinas públicas.

Las personas físicas o jurídicas que se encuentren en mora respecto del cumplimiento de sus obligaciones tributarias con la Dirección Nacional de Aduanas, no podrán hacer efectivo el cobro de devolución de tributos, excepto en la suma que exceda del monto de sus adeudos

tributarios.

Se considerará que una persona se encuentra en mora con la Dirección Nacional de Aduanas cuando la existencia de su deuda surja de una resolución administrativa firme o de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

Son resoluciones firmes las consentidas expresa o tácitamente por el obligado y las definitivas a que se refieren los artículos 309 y 319 de la Constitución de la República."

-En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Este artículo, que consideramos positivo, el único cambio que introduce, con respecto al texto aprobado por la Cámara de Representantes, es el agregado de una norma que define la mora y que siempre se considera que es una garantía para todos los administrados. El resto de la disposición es, reitero, sustancialmente igual al artículo enviado en el Mensaje original.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-14 en 14. *Afirmativa. UNANIMIDAD.*

SEÑOR SARTHOU.- Brevemente, quiero dejar constancia de que he votado este artículo favorablemente, porque considero que ha sido perfeccionado desde el punto de vista técnico, ya que discrepaba con la redacción anterior y, a mi juicio, el nuevo texto deja aclarado el tema de la mora y el de la configuración de la resolución definitiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde considerar los artículos 155, 157, 159, 160 y 163 que fueron suprimidos por la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

En consideración.

SEÑOR STORACE.- Estos artículos han sido suprimidos por la Comisión luego de haber recibido el asesoramiento de la Dirección Nacional de Aduanas --que compartía todo este articulado-- y, también, de los integrantes de la Asociación de Despachantes de Aduana. Asimismo, el Presidente de la Comisión Especial de Artículos Desglosados recibió por escrito algunas consultas. Como dije, hemos votado negativamente estos artículos porque realmente no los compartimos.

Por otra parte, debemos señalar que actualmente existen una ley y varias reglamentaciones, por lo que no hay un vacío de carácter legal. Además, el articulado presentado es de difícil inteligencia, por lo que sería necesario considerarlo en otra ley, como la que se ha anunciado recientemente, que precisamente tendría contenido aduanero. Creemos que se trata de modificaciones muy profundas que no es del caso aprobarlas en esta instancia. Tal vez, luego de un estudio más acabado del tema, decidamos modificar el criterio que tenemos actualmente.

Por lo expuesto, en general podemos decir que la Comisión Especial de Artículos Desglosados ha compartido, casi por unanimidad, todas las supresiones propuestas.

SEÑOR SANABRIA.- Analizando este artículo 155, vemos que se trata de un esquema que apunta a la eficiencia referida al control de las mercaderías que ingresan al país. Por nuestra parte, tenemos claro que en 1994, sobre un total de 121.000 DUI, no se presentaron espontáneamente documentaciones definitivas para su respectiva regulación en el caso de 68.000. Quiere decir que el 50 % de las importaciones, por motivos vinculados a los importadores o a los despachantes de aduana, no cumplen con este requisito. De alguna manera, la legislación vigente está premiando la confianza y, evidentemente, ella no puede ser reprimida en base al incumplimiento. Creo que ya que contamos aquí con la presencia del señor Director Nacional de Aduanas sería posible que nos explicara el contenido de este artículo, que es importante para evitar irregularidades muy notorias en

mar

cuanto a que, reitero, aproximadamente el 50 % de las importaciones que salen con la posibilidad de presentar la documentación con posterioridad, a efectos de que el trámite sea eficiente, no cumplen con los requisitos que la propia ley habilita en base, fundamentalmente, a confianza.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa sugiere que ya que todos estos artículos se refieren a temas aduaneros, el señor Director Nacional de Aduanas los comente en conjunto, con el fin de ganar tiempo.

SEÑOR STORACE.- Obviamente, estoy de acuerdo con lo que resuelva la Comisión; sin embargo, como se sabe, la Comisión integrada por todos sus miembros ya escuchó una exposición del señor Director Nacional de Aduanas, así como la opinión de asesores que se hicieron presentes en ella, llegándose a una conclusión de carácter terminante acerca de estos artículos.

Me voy a permitir citar como ejemplo el segundo inciso del artículo 155, que dice: "Si al vencimiento del plazo establecido se mantuviera la situación de mora, se elevarán los antecedentes al Ministerio de Economía y Finanzas, a los efectos que el Poder Ejecutivo disponga la revocación de la inscripción del infractor en el Registro de Despachantes de Aduana." Esa inhabilitación no tiene plazo, o sea que es de por vida, ya que no se dice cuándo termina. Sin embargo, no puede haber inhabilitaciones que no tengan un tiempo de finalización. Además, se trata de una inhabilitación que se efectúa sin control judicial.

En lo que tiene que ver con la posibilidad de exigir la regularización de la documentación, podemos decir que se trata de una facultad de principios que tiene la Administración, que en la actualidad está regulada. La Dirección Nacional de Aduanas se ha desempeñado en todo este marco normativo hasta el momento sin necesidad de contar con estas nuevas disposiciones. Por ese motivo, nos opusimos a la aprobación de este artículo 155.

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- A continuación, vamos a dar la posibilidad al señor Director Nacional de Aduanas de que nos informe sobre los artículos que vienen con un informe desfavorable de la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

SEÑOR ILLARIETTI.- Brevemente, me voy a referir conceptualmente a los artículos 155 y 157. Estas normas se vinculan a aspectos operativos que surgen con la promulgación del decreto Nº 570, de 29 de diciembre de 1994, a consecuencia de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto y del documento final de la Ronda Uruguay del GATT. A partir de estos compromisos internacionales el Uruguay adopta como norma de despacho aduanero hacer confianza en una declaración jurada de parte del operador económico, es decir, el importador o el despachante de aduana, que son quienes lo representan, en "contrario sensu" a lo que ocurrió hasta diciembre de 1994, cuando había una declaración y una comprobación de la autenticidad de la documentación y de los valores, y una clasificación previa de la autorización del despacho de la mercadería. Ello significa que se pasó de un régimen de control "a priori" del desaduanamiento o liberación comercial de la mercadería a un contralor "a posteriori". Desde enero pasado, entonces, el operador económico hace una declaración jurada y aproximadamente en tres horas la aduana libera esa mercadería para su comercialización; luego tiene un plazo de hasta cinco años para hacer los contralores.

En el artículo 155 pretendemos definir una irregularidad administrativa que es la no presentación de la documentación comercial definitiva. Entendemos por ello las facturas originales, los certificados de origen, certificados de inocuidad de consumo humano, de necesidad de importación, así como las distintas normas que hacen a las operaciones comerciales, que pudiesen estar encubriendo o no determinados ilícitos o fraudes fiscales.

La conclusión es que en el año 1994, cuando era obligatorio presentar esta documentación sólo lo hacía un

mar

50% y luego de una labor muy intensa de este Ejercicio 1995, aún ese 50 % de las operaciones tiene faltantes de documentación y, por ende, no sabemos si hay o no tipificadas infracciones aduaneras detrás de ellas. Con este artículo 155 se pretende tipificar una obligación de carácter administrativo de presentación de la documentación para que la Administración proceda a su análisis y evaluación.

Además, quiero aclarar que el texto del artículo 155 fue modificado y se presentó una redacción sustitutiva en la Comisión Especial de Artículos Desglosados que, precisamente, trataba de evitar esa imperfección de redacción en el caso de la inhabilitación del despachante de aduana.

El artículo 157 tiene que ver también con la misma circunstancia. Incluso, por aplicación de Ley de Puertos --cuando se privatizan la mayoría de las operaciones portuarias-- aparecen figuras de agentes que no estaban definidos en la legislación anterior.

Nos referimos a operadores portuarios, agentes de carga, agentes de consolidación, de desconsolidación y gestores portuarios. Actualmente, sólo tienen garantías constituidas ante la Dirección Nacional de Aduanas los agentes marítimos, los proveedores y los despachantes de aduana, pero no estas nuevas figuras que se crean a partir de la evolución de los negocios y la aplicación de las nuevas normas. A partir de la propuesta del artículo 157, pretendemos que la Dirección Nacional de Aduanas tenga la facultad de exigir garantías genéricas a todos los operadores que estén administrando y que en determinado momento tengan dominio sobre mercadería con tributos en suspenso.

Respecto de los artículos 159 y 160, debo decir que la explicación corre por andariveles diferenciados. Si bien sabemos que una de las observaciones que se han hecho es que el Código Aduanero del MERCOSUR avanza en este tema, también tenemos conocimiento de que los menciona como índice temático, pero su concreción la difiere a la redacción de una norma de aplicación, que es la manera cómo se denomina a las

mar

medidas instrumentales de carácter cuatripartito en el MERCOSUR. De acuerdo con nuestro cronograma de trabajo, pensamos que esto estará terminado no antes de fines de 1996.

Con estas dos normas se pretende cubrir un vacío legal que tiene la Administración hasta tanto existan estas normas del MERCOSUR.

A través del artículo 159 se faculta al Poder Ejecutivo a fijar plazos de almacenamiento en los distintos regímenes suspensivos de tributos. Debo aclarar que la única norma de carácter legal que existe sobre este tema es la Ley Nº 2.661 de 1881. Por ende, en la evolución de los negocios y en los ocho regímenes suspensivos de tributos actualmente vigentes, tenemos un vacío en cuanto a operar en la determinación de los plazos. Dicha determinación no se hace a título expreso en el proyecto de ley, porque estaríamos nuevamente cometiendo el mismo error que hoy criticamos. No es lo mismo la operativa de un proveedor marítimo, que la de una playa de contenedores de tránsito internacional o la de un depósito fiscal de "free-shop" de frontera. Por lo tanto, pretendemos tener una facultad en este sentido a nivel del Poder Ejecutivo.

SEÑOR BERGSTEIN.- Entre las facultades que por esa disposición se le otorgaría al Poder Ejecutivo, ¿estaría la de incluir plazos para los proveedores marítimos que actualmente no estén sujetos a ninguno? Pongamos el caso de un proveedor de cerveza que trae contenedores y va vendiendo las cajas por barcos. En esa facultad que se le da al Poder Ejecutivo, de acuerdo con este artículo, ¿se incluye la situación de los proveedores marítimos?

SEÑOR ILLARIETTI.- Al ser una facultad de carácter genérico, obviamente está incluida la situación de los proveedores marítimos. Pero ello no significa que sea necesario avanzar en la determinación de plazos para el suministro, por parte de proveedores marítimos, de naves que tienen aleatoriedad de requerimiento que harían inconveniente vincularlos a plazos de carácter administrativo. No sería lo mismo en el

mar

caso de depósitos fiscales que están administrando insumos industriales donde existe el régimen de admisión temporaria, para el que se establecen determinadas normativas y controles en cuanto a su utilización. Lo mismo ocurre con los depósitos donde se procede a hacer desconsolidación, parcialización y fraccionamiento de cargas. Es decir, todos los regímenes que impliquen el mantenimiento de tributos en suspenso pueden merecer --de acuerdo con los intereses fiscales y los de la Administración-- determinadas pautas de ordenamiento. Esto es lo que se pretende con una norma de carácter genérico en el artículo 159, facultando al Poder Ejecutivo a avanzar sobre este tema y salir del corsé que significa esta ley de 1881 que, evidentemente, es rígida e inconveniente en la actualidad.

El artículo 160 se refiere al plazo que se da al consignatario de una mercadería para fijarle un destino aduanero. Esto puede ser, por ejemplo, fijar su importación, exportación, reembarque e, inclusive, un depósito. El hecho de que una mercadería llegue a tierra sin que el consignatario la reclame, es una situación de cierta desprolijidad administrativa. Debemos aclarar que esta circunstancia no se da ni en el flete terrestre ni en el aéreo, sino exclusivamente en las cargas marítimas. Esto sucede cuando una mercadería se descarga del buque en el muelle y nadie la reclama, hasta que se configura una determinada circunstancia de abandono. Evidentemente, al no quedar estipulado un plazo, esto tiene trámites administrativos diversos y se presta a determinado tipo de irregularidades. A nivel del MERCOSUR, podemos decir que tanto la Argentina como el Brasil fijan un plazo de 15 días para que la mercadería reciba un destino aduanero, es decir --y lo reitero-- importación, tránsito, reembarque, depósito, exportación, etcétera. No es posible que una mercadería llegada a muelle no sea reclamada. Esta situación se puede postergar muchos meses hasta tanto la Administración tenga facultades para disponer de ella. Evidentemente, en la medida en que se avance en la redacción de las normas de aplicación, esta ley deberá ser armonizada entre los cuatro países integrantes del MERCOSUR. En la actualidad, es una

mar

carencia de nuestro régimen jurídico y, por lo tanto, está sugerido como un agregado a una de las circunstancias de abandono previstas en el Código Aduanero uruguayo.

El artículo 163 caracteriza una situación de adeudo fiscal por reliquidación de tributos y pretende facultar a la Dirección Nacional de Aduanas a tener acción ejecutiva para el cobro de los mismos a partir de resoluciones firmes, con idénticos alcances, que las resoluciones agregadas o consideradas en el artículo 154.

Brevemente, he dado un resumen de los cinco artículos sobre los cuales el Poder Ejecutivo manifiesta su particular interés en que sean considerados por la Comisión.

SEÑOR HEBER.- Hemos conversado con el señor Director Nacional de Aduanas y él nos ha hecho referencia a los fundamentos de estos artículos. Al respecto, deseo dejar una breve constancia. Evidentemente, todas las preocupaciones del Director Nacional de Aduanas son de recibo, pero entendemos que es muy poco el tiempo que tiene la Comisión para considerar y sancionar los artículos que se implementan. La Comisión Especial de Artículos Desglosados las ha estudiado como corresponde y considero que deberíamos hacer una ley aparte para que la Dirección Nacional de Aduanas tenga las armas suficientes como para buscar soluciones a los problemas que encuentra y que, creo que en términos generales, compartimos todos los miembros del Senado. Evidentemente, es difícil sancionar artículos que involucran a tanta gente y que implican una normativa tan complicada como la actual.

Le pediría a los integrantes de la Comisión Especial de Artículos Desglosados que nos dieran una explicación sobre los artículos 160 y 163, porque si no recuerdo mal el señor Senador Storace se refirió a los artículos 155, 157 y 159, no así a los artículos 160 y 163 que, en definitiva, son formas por las cuales la Administración puede operar en torno al tema de los adeudos.

No estamos en condiciones de pronunciarnos en el día de

mar

hoy sobre un tema tan importante. Si seguimos el temperamento de la Comisión Especial de Artículos Desglosados —que nos asesora— quiero dar tranquilidad al Director Nacional de Aduanas en cuanto a que si el Poder Ejecutivo remite un proyecto de ley separado de éste, la Comisión de Presupuesto u otra —quizá la Comisión de Hacienda— podrá dedicar más tiempo para escuchar a todas las partes involucradas en una temática tan difícil como ésta.

SEÑOR KORZENIAK.- Uno de los artículos que se suprimen es el que declara que las liquidaciones de adeudos que hace la Dirección Nacional de Aduanas constituyen título ejecutivo y, por lo tanto, pueden ameritar una ejecución. Es posible que, estudiando el tema, debamos llegar a esa solución inequívoca; personalmente, sé que se ha implementado en otros organismos públicos.

En el Uruguay, ha existido una larga tradición por la cual, cuando se discute el monto de lo que se debe —eso quita carácter ejecutivo, porque el título ejecutivo, entre otras, tiene la característica de poseer cantidad líquida exigible— se lleva a cabo un procedimiento judicial ante los Juzgados de Aduana. La discusión del monto es judicial, y eso surge de la Ley Nº 13.318, que hoy mencionaba el señor Senador Storace.

Aunque quizá después de un estudio muy serio lleguemos a una conclusión similar, todos pudimos captar en la Comisión que una modificación de esta naturaleza implicaría por lo menos ocho o diez preguntas acerca de qué quedaría y qué no de la Ley Nº 13.318. Pensamos que sería actuar con cierta ligereza el aprobarlo en este momento.

Esto es cuanto deseaba aportar, sin perjuicio de que, hasta por principios generales, es posible que en una Ley de Aduanas o en normas separadas se admita la solución de una liquidación firme de la Dirección Nacional de Aduanas estableciendo que, si pagaron determinado monto pero debieron pagar otro, es posible que a la larga se declare que esa diferencia es título ejecutivo.

mar

SEÑOR SANABRIA.- En virtud de la constructiva discusión que hemos tenido sobre este articulado y el informe de la Comisión Especial de Artículos Desglosados, solicitamos el aplazamiento de estos artículos, a los efectos de pronunciarnos sobre ellos en otra instancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se han presentado dos mociones completamente distintas. La Mesa desea fundamentar muy brevemente su voto. Hemos sido autores del artículo sustitutivo 159 votado por la Cámara de Representantes con una ampliación en su redacción y pensamos que, de ser ciertos los fundamentos que se dieron para presentar esa norma, estaríamos perdiendo mucho tiempo al postergarla hasta la vigencia de una posible ley.

A este respecto, un legislador de mi Partido me informó lo siguiente. "La propuesta está destinada a erradicar lentamente lo que se considera es un serio problema de contrabando autorizado. Sucede que estos depósitos se gestionan en la Aduana previo pago, se sitúan en cualquier lugar y, entradas al depósito las mercaderías, se pierde totalmente el control de ellas. Salen fraccionadas de cualquier forma, con cambio de destinatario y, según nuestros informes, además de la falta de control aduanero, al egreso tampoco pagan cargos de ningún tipo. Esto se presta para perjudicar, evidentemente, no sólo a las zonas francas que cumplen todos los requisitos, sino que permiten una competencia desleal con la producción nacional en diferentes áreas."

Si esto es cierto —está en Sala el Director Nacional de Aduanas para decirnos si se ha exagerado o no— no creo que debamos postergar este tema para votarlo en otra ley, sino que la medida más oportuna sería la planteada por el señor Senador Sanabria en cuanto a considerarla en los próximos días.

SEÑOR DIAZ.- Insisto en que el artículo 159 tiene como objetivo dar mayores posibilidades a la Administración de controlar los tránsitos. Estos no se refieren a ningún

mar

régimen o calidad de depósito en particular, sino que están relacionados con los depósitos portuarios y fiscales, con las playas de contenedores, las zonas francas y los puntos de fronteras geográficos. Actualmente, es la operación más importante que aún no tiene control informático por parte de la Dirección Nacional de Aduanas. Estos se llevan a cabo en forma manual lo que, evidentemente, es imperfecto por la intensidad del comercio que se está registrando.

El artículo 159, en cualquiera de sus versiones, permite que el Poder Ejecutivo, determinando plazos de almacenamiento, tenga elementos objetivos para iniciar controles de las operaciones de tránsito, que deben ser acompañados por el adecuamiento de las condiciones de infraestructura.

No se puede simplificar el tema jerarquizando dos elementos u operativas en desmedro de todos los demás; cada uno tiene su especificidad. Por ejemplo, las playas de contenedores no pueden ser sustituidas por ninguna de las otras operativas, porque se utilizan para los casi 40.000 contenedores que se encuentran en el Puerto de Montevideo en situación de tránsito internacional. De no estar habilitadas, el país no podría realizar esta venta de servicios.

Los depósitos particulares llevan a cabo determinado tipo de prestaciones, como el movimiento de graneles, que no se podría imaginar en el ámbito portuario ni en las zonas francas, y debería brindárseles una atención especial. Los proveedores marítimos constituyen un servicio distinto. El movimiento de cargas aéreas, inclusive, se rige por un régimen particular, establecido en el Decreto 327/84, y determina condiciones notoriamente diferentes a las que regulan a los depósitos portuarios que, a su vez, tienen un privilegio respecto a los demás en cuanto a que pueden hacer el fraccionamiento de mercaderías, es decir, la parcialización con rotura de los bultos originales con que ingresaron al territorio.

Desde el punto de vista fiscal y administrativo, este

mar

tema parece un tanto desordenado, caótico, y se pretende comenzar a encauzarlo facultando la fijación de plazos de almacenamiento que permitan empezar a ordenar la operativa. Luego se adecuará la infraestructura aduanera y se establecerán las normas complementarias, que deberían ser tratadas en un anteproyecto de ley específico sobre el fraccional aduanero que tomara la Ley Nº 13.318 y sus modificativas. Será indispensable estudiarlas cuando se ratifique el Código Aduanero del MERCOSUR, donde se perciben claras colisiones entre el acuerdo marco y la normativa legal vigente en el país. Pensamos que éste es un paso que debemos dar. De lo contrario, demoraríamos un año más y la administración aduanera seguiría teniendo pocas posibilidades de fiscalización sobre un tema que es altamente sensible.

Obviamente, al hablar de contrabando técnico se está haciendo referencia al fraude fiscal y a los ilícitos aduaneros vinculados, en gran medida, a los tránsitos internacionales.

Similar problema se genera en los países socios del MERCOSUR, puesto que es más difícil controlar las 120 fronteras aduaneras interiores que las 13 geográficas.

SEÑOR GARGANO.- Aclaro que no me voy a referir a todos los artículos; simplemente, voy a hablar de dos.

Comparto la opinión de que este tema no debe ser estudiado en una Ley de Presupuesto y que debe ser considerado en una ley especial.

Parecería racional, a primera vista, que se facultara a la Dirección Nacional de Aduanas a exigir la prestación de garantías a las empresas que realicen operaciones aduaneras --amparadas en regímenes aduaneros especiales-- así como también a aquellos servicios vinculados con las operaciones de comercio exterior. Pero, en este caso, hay operaciones y operaciones. Hay gente que trabaja registrada y amparada a un régimen legal, por ejemplo, al que se cambió; hay muchos despachantes aduaneros que antes eran agentes de comercio

mar

exterior. ¿Qué garantías se les va a exigir? Ya están cumpliendo con formalidades rigurosas y no manipulan las mercaderías, porque son agentes. Entonces, a estos agentes, ¿qué cuotas se les va a exigir? Digo esto porque, de pronto, si la garantía asciende a U$S 25.000 o U$S 40.000, habrá 50 o 60 despachantes de aduana que tendrán que dejar de trabajar, ya que no tendrían la capacidad financiera como para poder continuar con esta actividad. De esa forma, estaríamos concentrando la capacidad para operar en un núcleo muy reducido de gente. Está bien que se exijan garantías, pero se debe elaborar cuidadosamente una ley, otorgando las facultades de manera muy precisa, a fin de que no se produzcan distorsiones de ningún tipo. Esto es lo que deseaba señalar con respecto al artículo 157.

Por otra parte, me parece racional que en el artículo 159 se diga que la Dirección Nacional de Aduanas puede establecer plazos. Pero no hay que olvidar que este Parlamento dictó, contra nuestro voto, una ley de puertos, en la cual se autorizaba a accionar mercaderías; en esa instancia, se hizo la apología del puerto libre. Quizás esto colida con los intereses de quienes operan en la zona franca; entonces, si es necesario modificar algo, habrá que tomarse mucho tiempo, porque los operadores de zona franca tienen otras facultades y ventajas otorgadas por una ley que tiene un amplísimo abanico de actividades que allí se pueden realizar y de franquicias con las cuales se opera, que no poseen quienes operan en el puerto.

De manera que no me parece conveniente que se sancionen estos artículos en esta ley. Es menester estudiar a fondo todos los mecanismos, porque se pueden modificar comportamientos, que a veces tienen una larga tradición, o afectar, por la vía de la disposición legal, intereses legítimos.

Por último, celebro que haya preocupación por las infracciones aduaneras, es decir, por el contrabando. Pero la Dirección Nacional de Aduanas tiene mecanismos con los cuales controlar e impedir, efectivamente, que salga lo que

mar

está dentro de su área sin el respectivo control. También digo --aclaro que no quiero introducir un debate-- que se han propuesto mecanismos de inspección para aplicar el control aduanero a un porcentaje de la mercadería, y luego establecer un régimen aleatorio, a los efectos de determinar qué mercadería se inspecciona y cual no. Se ha discutido acerca de todo esto en el Parlamento, en los últimos años. También deberemos ver si es necesario revisar algo de eso, a fin de llegar a un régimen mucho más estricto de control, que permita que no ocurra lo que ha expresado el señor Presidente, es decir, que haya mercadería que entra de contrabando al país y perjudica a la producción y al comercio nacionales. Comparto totalmente esa inquietud.

SEÑOR BATLLE.- Señor Presidente: el señor Senador Sanabria había propuesto, si no recuerdo mal, el aplazamiento de estos cuatro artículos. Creo que debemos tomar una decisión para poder seguir adelante. Hemos escuchado al señor Director Nacional de Aduanas, y pienso que todas sus apreciaciones son válidas y sus planteos correctos. Es posible que podamos encontrar alguna fórmula sustitutiva de redacción del artículo 155 pero, de cualquier manera, si nos ponemos a discutir este tema en la Comisión, se nos va a empantanar el tratamiento del resto del articulado del Inciso correspondiente al Ministerio. Como son cinco artículos, creo que deberíamos seguir la sugerencia del señor Senador Sanabria, es decir, aplazarlos para ver si es posible encontrar una solución de carácter político. Observo que todo el mundo está de acuerdo con que la Dirección Nacional de Aduanas necesita facultades que hoy no tiene, tal como lo expresó claramente su Director, el señor Illarietti, pero a nuestro juicio este no es el momento oportuno para discutirlo; entonces, vamos a ver si podemos llegar a una transacción entre quienes queremos agregar alguna cosa y aquellos que entienden que se debe postergar. Lo práctico para eso sería votar un aplazamiento y seguir considerando los demás artículos del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa comparte el procedimiento aconsejado por el señor Senador Batlle. Lo que ocurre es que

mar

estaba condicionada --y por eso hizo uso de la palabra-- por el hecho de que se presentaron dos mociones sobre este tema, una del señor Senador Heber --que solicitó que este tema se trasladara para más adelante y se votara en una ley aparte-- y otra, del señor Senador Sanabria, que pidió postergarlo por algunas horas, a fin de tomar posición.

SEÑOR HEBER.- Deseo indicar que me avengo a la posición del señor Senador Sanabria.

SEÑOR SARTHOU.- Creo que en el caso del artículo 157, hay un problema laboral relacionado con empleados del comercio exterior, que fueron desplazados en virtud de la transformación del régimen y que fueron a desempeñar funciones en el campo de los despachantes de aduana. Este tema de las garantías prácticamente puede anular las posibilidades laborales de quienes tienen menos recursos. Nos parece que es muy importante efectuar un análisis más profundo. Seríamos partidarios de la moción propuesta por el señor Senador Heber, en el sentido de profundizar toda la temática, que es compleja, y no resolver el tema con apuro.

De todas maneras, ahora acompañaremos el aplazamiento, si es que el señor Senador Heber abandonó su moción para acompañar la del señor Senador Sanabria. Pero queremos destacar que está en juego esta temática que es muy importante, o sea, gente desplazada por las operaciones con negocios con el exterior y que pasó a cumplir esta nueva actividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el aplazamiento de los artículos 155, 157, 159, 160 y 163.

(Se vota:)

14 en 14. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 166 con las modificaciones introducidas.

mar

(Se lee:)

"Artículo 166.- Quedarán sometidas a la fiscalización que la reglamentación determine la que se hará efectiva por los órganos estatales de control que establezca el Poder Ejecutivo, las cooperativas de producción, consumo, ahorro y crédito y agroindustriales. Dicha reglamentación podrá prever controles especiales para aquellas cooperativas, de las mencionadas en el párrafo anterior, en función del volumen de sus operaciones, el número de sus asociados, la participación en el ahorro público mediante la emisión de valores, u otras circunstancias similares."

En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Simplemente, deseo indicar que en Comisión no acompañamos estos artículos. A estas entidades cooperativas se les exige también --como se verá en otros artículos-- una auditoría externa.

Me previene el Presidente de la Comisión Especial de Artículos Desglosados que ese punto fue retirado. En consecuencia, le solicitaría que explique ese cambio.

SEÑOR RICALDONI.- La Comisión Especial de Artículos Desglosados, en acuerdo con la Inspección General de Hacienda y a través de la contribución que prestó la doctora Holtz, introdujo una serie de modificaciones a estos artículos. Lógicamente, estos cambios refieren a lo que establece el proyecto aprobado en la Cámara de Representantes.

En primer lugar, quiero aludir al artículo 166. En esa disposición, leída al pie de la letra, se establece algo compartible y nos limitamos a retocar la redacción en cuanto a que cierto tipo de cooperativas --que son las de producción, consumo, ahorro y crédito y agroindustriales, pero no las agrarias, que están excluidas-- cuando la importancia de su actividad lo justifique, tendrían que

mar

estar sometidas a controles que hoy no tienen. Cabe aclarar que esto le pareció bien a todos los integrantes de la Comisión. Por lo tanto, en este artículo 166 —no quiero entrar en detalles, pues entiendo que son más para un foro jurídico o empresarial que para las Comisiones de Presupuesto integrada con la de Hacienda y Especial de Artículos Desglosados— se diría que se faculta —como a nuestro juicio corresponde— al Poder Ejecutivo a determinar qué órganos de control —y aquí hablamos en plural, no en singular— serán los que cumplan esa función en este tipo de cooperativas. En la redacción que le proponemos a la Comisión, serían aquellas que en función del volumen de sus operaciones, el número de sus asociados, la participación en el ahorro público mediante la emisión de valores u otras circunstancias similares, justificaran tener —y lo digo en términos gráficos, porque no siempre una cosa se corresponde con la otra— un tratamiento parecido al de las empresas reguladas por la Ley Nº 16.060, que es la de sociedades comerciales y especialmente las sociedades anónimas. Hemos hablado de órganos de control, porque si mal no recuerdo, creo que el señor Senador Korzeniak nos advertía que, por ejemplo, las cooperativas que recurren al ahorro público tienen también, naturalmente y por disposición legal —que es absolutamente compartible— el contralor no sólo de órganos del Poder Ejecutivo, sino del propio Banco Central del Uruguay, de acuerdo a lo que establece la Ley de Intermediación Financiera.

Por su parte, el artículo 167 fue modificado y refiere a las cooperativas aludidas en el artículo anterior porque a la letra, planteaba la duda de si estaban comprendidas todas las cooperativas mencionadas en el artículo 166 o solamente aquellas para las cuales se dispusiera un control especial. Con la nueva redacción ello queda claro.

En lo que tiene que ver con el artículo 168 —al que creo aludía el señor Senador Gargano o el señor Senador Korzeniak, no recuerdo bien— debo decir que ya no figura la exigencia de la auditoría externa, que a la Comisión le pareció una exageración teniendo en cuenta que a esas

mar

cooperativas se les iba a exigir --y pago por ellas, por supuesto-- una auditoría externa, cosa que no se le requiere al resto de las sociedades comerciales del país.

En base a eso, señor Presidente, estamos totalmente de acuerdo con las nuevas redacciones y no tenemos objeciones que plantear. Para esta tarea hemos contado con el apoyo de la Inspección General de Hacienda y con el de su Directora, doctora Holtz, quien también aportó sus conocimientos, que todos le reconocemos, en materia de Derecho Comercial.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Heber)

Lo que acabo de mencionar abarca los artículos 166 a 170, que la Comisión Especial de Artículos Desglosados somete a consideración de la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda.

SEÑOR GARGANO.- Deseo comentar en voz alta las primeras aproximaciones a estos dos artículos que se refieren específicamente a la fiscalización de las cooperativas de producción, consumo, ahorro y crédito y agroindustriales.

Me da la impresión --y quiero saber si esto es así-- que estos artículos vienen a sustituir las funciones que actualmente desempeña la Inspección General de Hacienda, la que, por otra parte, se suprime a través de un artículo de este proyecto. Quiere decir que existe un determinado mecanismo de control que lleva adelante dicho organismo, pero al desaparecer se introduce este tipo de planteo a efectos de controlar a las sociedades cooperativas que tengan esta calidad.

Como creo que se citaba al señor Senador Korzeniak, debo decir que las cooperativas de ahorro y crédito están controladas, como todo el sistema financiero, por el Banco Central del Uruguay, que ejerce la supervisión en esta materia por lo que no habría que adjudicarle un papel especial a un organismo nuevo; se las controla por esa vía, y por ley se les fija alguno de los cometidos. Inclusive, en

mar

este proyecto hay ciertas disposiciones que las afectan.

Quiero decir también --porque me parece importante dejar la constancia en la versión taquigráfica-- que de acuerdo con sucesivas leyes, por ejemplo, enterarse actualmente de los resultados económicos o de funcionamiento de las sociedades anónimas es una verdadera proeza. Son tan anónimas que nadie sabe absolutamente nada acerca de ellas porque, entre otras cosas, la Inspección General de Hacienda no cumple funciones en esa materia; solamente lo hace --supongo-- la Dirección General Impositiva. Confieso que tuve interés en conocer el resultado económico y niveles de capital de determinadas empresas y no encontré manera de poder conocer exactamente esos datos.

En realidad, señor Presidente, no estoy en condiciones de saber si hay que darle una facultad al Poder Ejecutivo para que por su cuenta diga cuál será el organismo de control de las sociedades cooperativas. Repito que deseo saber si es en función de estas modificaciones que se operan en el proyecto de ley que tenemos a consideración, que se establecen estos artículos.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: voy a tratar de contestar, en la medida en que mi memoria me ayude, las diversas reservas que el señor Senador Gargano tiene respecto a este articulado.

En primer lugar, las derogaciones se producirán, como lo dice el artículo 169, a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que prevé el propio proyecto de ley.

En segundo término, es evidente que nada impide, en la nueva reglamentación --aunque tampoco nada lo impone-- que la Inspección General de Hacienda tenga los mismos controles que ahora. Lo que se quiere es recoger en la ley una realidad evidente, que tiene que ver con el hecho de que hay cierto tipo de organizaciones cooperativas que, por la importancia que han tenido y en función de los índices que describe el artículo 166, ya escapan al marco que era apto en la época

mar

en que se aprobaron las leyes que ahora pretenden derogarse.

En cuanto a lo que se ha expresado en el sentido de que la Inspección General de Hacienda no realiza los controles, debo decir que sí los hace; lo que ocurre es que esos controles, por la cantidad de entidades que deben someterse a ellos, no pueden efectuarse sistemáticamente a todas, ni ser demasiado profundos. Entiendo que este sistema introduce una disposición legal que está de acuerdo con la práctica internacionalmente reconocida en la materia y que figura en el artículo 169, que consiste en exigir, en casos debidamente fundados --como estableció la Comisión-- la presentación de estados contables confeccionados de acuerdo con normas generalmente aceptadas en la materia. Esto quiere decir que la Inspección General de Hacienda, como lo exigen bancos internacionales que establecen líneas de crédito para empresas privadas y la banca oficial y privada del Uruguay --sin perjuicio de los análisis que haga y los controles que tenga-- se apoyará, como establece la propia disposición, en normas contables generalmente aceptadas, efectuando controles selectivos sobre las mismas. Esta es la única manera en que se puede actuar y es el criterio, aunque se diga de otra manera, con que funciona también la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social y todos los órganos públicos de contralor.

De modo, señor Presidente, que creo que estas disposiciones, que además incluyen protecciones, que hoy no tienen los socios minoritarios de las cooperativas --esto figura en el artículo 167-- dan un paso realmente positivo en el sentido de adecuar la realidad de este tipo de cooperativas a lo que precisan ellas mismas y sus socios --porque no nos olvidemos que la mayor parte de ellas no cuentan con una masa social realmente preparada para opinar en la vida interna de dicho tipo de sociedades respecto a su dirección y administración-- y también para proteger los intereses del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La Mesa propone el siguiente temperamento: votar los artículos informados por

mar

la Comisión tal como figura en el comparativo, que van del 166 al 178 inclusive, en tres votaciones diferentes, ya que existen disposiciones modificadas, otras que vienen tal cual fueron aprobadas en la Cámara de Representantes y otras que tienen su origen en el Mensaje Complementario.

SEÑORA DALMAS.- Quiero aclarar que, por un error dactilográfico, falta una frase en el artículo 175. Al final, debería decir "y el inciso segundo del artículo 141 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987".

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La Mesa ha tomado nota de la observación.

SEÑOR SARTHOU.- En primer término, deseo expresar que nos parece que esta es una norma absolutamente delegante, porque no se sabe qué órganos son los que van a efectuar el control. En efecto, se delega al Poder Ejecutivo que establezca los órganos y cuál es la fiscalización. Esto es como el compendio de la nada. ¿Qué es lo que establece, entonces, el artículo, en orden a esta aspiración de regulación? Prácticamente, la norma legal delega totalmente esto en el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, no sabemos por qué razón se incluyen las cooperativas agroindustriales y no las agrarias.

En tercer término, me parece que el cooperativismo, en general, ha tenido cierta protección, y la aplicación del régimen de sociedades anónimas a este tipo de sociedades, que son tan distintas y tan modestas —muchas de ellas lo son hasta del punto de vista de su funcionamiento— implica exagerar algunos elementos de contralor, cuando en realidad deberían tener apoyo de parte del Estado.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Quiero apoyar el procedimiento sugerido por la Mesa y solicitar se proceda en consecuencia.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Correspondería votar, en primera instancia, los artículos 166, 167, 168, 169 y 175, que fueron modificados por la Comisión Especial de Artículos

mar

Desglosados.

SEÑOR SILBERMAN.- No sé cuál es el procedimiento que se sigue en estos casos, pero quiero expresar que no voy a votar el artículo 175.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Haber).- En atención a lo planteado, si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 166, 167, 168 y 169.

(Se vota:)

9 en 12. Afirmativa.

mar

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 175.

(Se vota:)

-8 en 12. Afirmativa.

En consideración los artículos 34 y 35 del Mensaje Complementario, que sustituyen a los artículos 171 y 177.

SEÑOR NICOLINI.- Solicito que se desglose la votación del artículo 34.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- En consideración el artículo 34, con las modificaciones al artículo 171, votado en la Cámara de Representantes.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-11 en 12. Afirmativa.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 35, que modifica el artículo 177 de la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

-8 en 12. Afirmativa.

En consideración los artículos 170, 172, 173, 176 y 178, tal como fueron aprobado en la Cámara de Representantes.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar.

(Se votan:)

-9 en 12. Afirmativa.

SEÑORA ARISMENDI.- Solicito a la Mesa si puede reiterar por Secretaría, en forma ordenada, la votación que resultó de los artículos 166 a 178.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Léanse las votaciones de los artículos 166 a 178.

(Se leen:)

"Artículo 166.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 167.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 168.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 169.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 170.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 171.- 11 en 12. Afirmativa.

Artículo 172.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 173.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 175.- 8 en 12. Afirmativa.

Artículo 176.- 9 en 12. Afirmativa.

Artículo 177.- 8 en 12. Afirmativa.

Artículo 178.- 9 en 12. Afirmativa."

-Léase el artículo 179.

(Se lee:)

"Artículo 179.- Créase, como persona pública no estatal, el Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios, que actuará en el país y en el exterior.

Declárase de interés nacional la promoción de la inversión y de la exportación de bienes y servicios."

-En consideración.

SEÑOR BATLLE.- Creo que los artículos siguientes, que

corresponden al Instituto de Promoción de Inversión y Exportaciones pueden ser votados en forma conjunta.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Exactamente; quizá sea importante escuchar al respecto un breve comentario por parte del señor Senador Storace y, si no hay oposición de ningún señor Senador, votarlos luego en bloque.

SEÑOR STORACE.- Todos estos artículos provienen de la Cámara de Representantes y hacen referencia a un instituto que desde 1989 estaba en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas para ser incorporado en un precepto de carácter legal. Esa idea ha sido modelada y pretende encontrar un medio claro y transparente para articular la promoción de la exportación y la inversión con la dirección política a cargo del Poder Ejecutivo. El instituto tendrá los cometidos que se establecen en el artículo 181 en el sentido de promover la radicación de inversiones extranjeras en el país y la realización de promociones tendientes a lograr un crecimiento en esa materia. El mismo estará dirigido por un Consejo de Dirección integrado por un integrante del Ministerio de Economía y Finanzas que lo presidirá, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director Ejecutivo y dos representantes del sector privado. Las atribuciones de dicho Consejo están enumeradas en el artículo 184; el 185 establece las del Director Ejecutivo y en el 186 se señalan los recursos. El articulado finaliza con una referencia concreta a los funcionarios públicos que se incorporarán a él, los que serán seleccionados y tendrán una serie de opciones para permanecer en el Ministerio al que pertenecen o formar parte del nuevo instituto. Si el funcionario no hace una opción positiva, seguirá formando parte de la Administración Pública. En el caso de que sí la haga, suscribirá un contrato de trabajo, dejará de pertenecer a la función pública y quedará incorporado de manera definitiva a este instituto, que creemos muy interesante e importante ya que constituye un paso hacia adelante en materia de promoción y de inversión en lo que tiene que ver con las exportaciones.

SEÑOR POZZOLO.- Quiero solicitar una aclaración respecto de lo siguiente. Esta iniciativa que se ha incorporado al Presupuesto no es propia, sino que me hice eco de ella presentándola como proyecto de ley en mayo de este año al Parlamento. Como era más amplia, deseaba consultar sobre eso a la Comisión. Nosotros la

creamos —y así fue recogida por el Poder Ejecutivo, lo que quiere decir que existe iniciativa de su parte— con recursos suficientes que luego no fueron votados en la Cámara de Representantes. De ahí el motivo de mi consulta.

SEÑOR RICALDONI.- Simplemente queremos manifestar que esta no era materia nuestra y, por lo tanto, no intervenimos; sí lo hicimos, en cambio, en otras partes de la Ley de Presupuesto.

SEÑOR STORACE.- Reafirmando lo que expresaba el señor Senador Ricaldoni, señalo que la Comisión no pudo considerar este tema porque sus disposiciones no le fueron remitidas y, según nos consta, el asunto está a estudio de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

SEÑOR POZZOLO.- Este asunto no figura en el proyecto de ley enviado por la Cámara de Representantes ya que ésta lo eliminó, pero sí consta en el Mensaje original del Poder Ejecutivo, lo que le da toda la validez jurídica posible.

Por lo tanto, solicito que en su momento se considere también este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La Mesa solicita al señor Senador Pozzolo que le comunique el número del artículo al que se está refiriendo.

SEÑOR POZZOLO.- Se trata del artículo 179.

SEÑOR KORZENIAK.- En la Comisión no acompañamos la creación de esta persona pública no estatal o persona de Derecho Público no estatal. Creemos que existe un poco de pomposidad en esta creación que no condice demasiado con la tesis de que el Estado no aumente sus reparticiones. Uruguay cuenta con una Dirección de Comercio Exterior; además, en prácticamente todos los países del mundo tiene Embajadas que en casi todos los casos cuentan con agregados comerciales. Se supone que estos últimos entienden de cuestiones comerciales y, por lo tanto, sin que el Uruguay deba crear nuevas instituciones, están en condiciones —con las debidas instrucciones del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores— de promover la inversión, sin necesidad de elaborar toda una Ley Orgánica incluida forzosamente dentro de una Ley de Presupuesto con estas características.

No voy a preocupar a esta Comisión con una larga exposición, pero sí deseo hacer notar que en todos los casos de creación de personas públicas no estatales o de personas de Derecho Público no estatal —que en definitiva son la misma cosa salvo que una resulta de la denominación predominante en la doctrina y la otra del lenguaje de los Jueces— se establece que el Estado les transfiere una parte de su patrimonio a título gratuito. La finalidad de esto puede ser buena y si a la larga da resultado, puede dar mejores ganancias al Estado. Sin embargo, es una parte del patrimonio del Estado que sale "ipso jure" o de pleno derecho , y gratuitamente queda en poder de una entidad que no es estatal.

Creo que esta Ley de Presupuesto es ajena notoriamente a esta materia. Además, en todos estos casos, después de un Capítulo que presuntamente ordena la Administración y al funcionariado público, se termina por tomar porciones de funcionarios pasándolos a otra modalidad o estatuto jurídico, y creando una persona pública no estatal. Si bien es cierto que suelen establecerse opciones —por cierto distintas en cada caso, lo que revela una falta de técnica muy importante— en lugar de una o dos normas que establezcan que todas las personas públicas no estatales creadas en esta ley tendrán determinado régimen de funcionarios, éstas se dan entre una lista que hará el Consejo que dirige este organismo y no todos los funcionarios que trabajan en el mismo. Este caso es similar al de las famosas pruebas de suficiencia en lugar de los concursos; a veces son muy buenas, pero sólo la dan aquellos que, en primer lugar, son seleccionados por un criterio arbitrario y, a veces, peor que arbitrario. Acá sucede lo mismo; primero se dice cuáles son los funcionarios que se propone que pasen a trabajar y, después se establece que tendrán el derecho a optar entre asumir esa nueva situación jurídica o permanecer como funcionarios públicos.

Repito que no me parece ni técnica ni saludable esta especie de vorágine de personas públicas no estatales en una Ley de Presupuesto.

SEÑOR SILBERMAN.- Solicito que se vote por separado el artículo 179.

SEÑOR ITURRALDE.- Con respecto al tema de la creación de este Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de

Bienes y Servicios, adelanto que no me voy a oponer a que se vote ahora, aunque el espíritu que me animaría sería el de su postergación para un estudio más pormenorizado. Este punto concreto lo señalé cuando concurrió el señor Vicecanciller de Relaciones Exteriores en el sentido de que tengo ciertas dudas con respecto a la manera en que estamos enfocando este tema dentro de la situación nacional. Tal como señalaba el señor Senador Korzeniak, uno de los principales cometidos de la Cancillería debería ser todo lo relativo al Comercio Exterior. Por otro lado, tenemos una Dirección de Comercio Exterior y ahora, además, tendremos un Instituto de Promoción de las exportaciones. Siempre creí que lo ideal sería que la Dirección de Comercio Exterior se fusionara con la Cancillería y que desde allí se dirigiera la política económica exterior del país.

De todos modos, reitero, no me opongo —incluso me parece positivo— a que se cree un organismo donde participen los sectores sociales en forma activa. Además, me parece muy adecuada la forma jurídica que se le ha dado de persona de Derecho Público no estatal porque creo que se ajusta a lo que prevé el doctor Sayagués Laso en su Tomo II del Tratado de Derecho Administrativo. Sin embargo, tengo la duda —que se hizo más profunda luego de la consulta efectuada al señor Subsecretario de Relaciones Exteriores— de hasta qué punto es necesario triplicar la función. No creo que esté claramente sistematizado —y habría que profundizar en este punto— qué función le compete a cada uno de estos organismos. A pesar de que no fue posible fusionar la Dirección de Comercio Exterior y el área de la Cancillería que se encarga del comercio, ahora tenemos tres organismos y no creo que sea éste el camino adecuado para solucionar el tema.

Por otra parte, creo que el Poder Ejecutivo tiene todo el derecho del mundo en cuanto a encaminar los temas y, en principio, es nuestra voluntad acompañar todas aquellas medidas que se adopten para mejorar la situación. De todos modos, sigo teniendo las mismas dudas que planteé en su momento con respecto a triplicar las funciones con tres organismos —aunque puedan actuar coordinadamente— y, me pregunto si esta persona pública de derecho no estatal que estamos creando no podría estar dentro de la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y, desde allí vincularse con el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, no me opongo a esta iniciativa pero no la voy a acompañar porque pienso que el tema no está suficientemente claro.

SEÑOR SARTHOU.- Sobre el tema de fondo, en principio, consideramos que la diferencia sustancial que tenemos con los representantes de la coalición, radica en que se desplaza del Estado distintos sectores de actividad. Pero además, este asunto reviste mucha trascendencia; tiene la particularidad de que la persona pública es de interés público pero, al no ser estatal, no existe un estatuto que vaya más allá de lo que establece la norma legal. Esta última no es precisa porque establece que "se comunicará", lo que constituye una simple información, y "coordinará", lo que tampoco tiene un sentido claro porque no hay una normativa en la Constitución de la República que regule este aspecto. Entonces, es totalmente impreciso el vínculo en una materia de mucha trascendencia para la vida económica del país.

En segundo término, hay una delegación muy amplia de facultades que puede terminar en que todo este campo tan importante lo ejercite el Director Ejecutivo, desde el momento en que el literal E) del artículo 184 expresa: "Delegar las atribuciones que estime convenientes en el Director Ejecutivo." Es decir que, por vía de delegación, toda esta materia de tanta importancia puede quedar a cargo de un Director Ejecutivo cuyo vínculo jurídico con el Ministerio de Economía y Finanzas no se ve porque se trata de una coordinación que tiene una gran amplitud. Basta con suponer que se plantea una contradicción entre las posiciones del titular de la persona pública no estatal y del Gobierno; en ese caso no habría una fórmula clara para resolverla, dadas las condiciones en que esto está planteado. Es muy distinto cuando se trata de un Servicio Descentralizado o de un Ente Autónomo, que tienen estatutos de fuentes constitucionales que, inclusive, prevén la resolución de las contradicciones.

Por eso entendemos que esta fórmula es imperfecta; con la intención de desplazar esas funciones del Estado, se está creando una persona pública no estatal y una muy ineficaz regulación.

Por último, no se va a reclutar el mejor funcionariado, porque la alternativa es quedar bajo un contrato de trabajo,

por lo que no tendría certeza ni estabilidad. Entonces, no sé hasta dónde le puede servir a un funcionario que ha trabajado siempre en la función pública que le ofrezcan una aventura sujeta a un mero contrato de trabajo.

Por lo tanto, tenemos diferencias no sólo de fondo con respecto a lo que significa una privatización a través de una persona pública no estatal, sino también acerca de cómo está regulada y en qué condiciones; parecería que esto se ha regulado de apuro y sin profundizar en una actividad de tanta trascendencia como ésta.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 179.

(Se vota:)

-8 en 12. Afirmativa.

En consideración los artículos 180 a 193, con el texto aprobado por la Cámara de Representantes, dado que la Comisión Especial de Artículos Desglosados no les introdujo modificación alguna.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 180 a 193.

(Se votan:)

-10 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 41 del Mensaje Complementario, que la Comisión Especial de Artículos Desglosados ha solicitado sea suprimido.

SEÑOR BATLLE.- Este artículo deroga el Reglamento de 1877 por el que la Jefatura de Policía está en condiciones de emitir las guías de tránsito y los certificados guía para transportar ganados u otros bienes.

En su momento, la Comisión Especial de Artículos Desglosados entendió que ese tema debía ser suprimido, porque tanto ese como los artículos referentes al Decreto 700, generaban una serie de complicaciones con su derogación. Por

lo tanto, se creyó que no correspondía que se incorporaran al Presupuesto General de Gastos.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-0 en 13. Negativa.

En consideración el artículo 198, que es la única disposición del Inciso 06, Ministerio de Relaciones Exteriores, que tenía a consideración la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

SEÑOR RICALDONI.- Esta norma que la Comisión ha aprobado tiene que ver con problemas de índole práctica vinculados a la entrega de la misión. En realidad, lo que se hace es aclarar las normas vigentes, tanto en lo relativo a la entrega material de las oficinas que se tengan a cargo como en relación a la confección de la llamada Acta de Entrega que se le exige a determinado tipo de funcionarios por tener bienes o valores del Estado en su poder.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 198 tal como fue aprobado por la Cámara de Representantes, ya que la Comisión Especial de Artículos Desglosados no le introdujo modificaciones.

(Se vota:)

-9 en 12. Afirmativa.

En consideración el artículo 205 relativo al Inciso 07, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR STORACE.- Para el estudio de los artículos relativos al Plan Agropecuario, en la Comisión Especial de Artículos Desglosados hemos contado con la presencia del señor Ministro del ramo y de representantes del mencionado Plan, quienes nos brindaron su asesoramiento.

Se nos hizo saber que, realmente, a criterio de las actuales autoridades del Plan Agropecuario, es una aspiración

la creación de esta persona jurídica a los efectos de que no se interrumpan las tareas de desarrollo que en este momento se encuentran atravesando momentos difíciles. Este Instituto dotaría al Plan Agropecuario de la posibilidad de ser verdaderamente expedito y lograr un desarrollo rápido en lo que tiene que ver con las transformaciones que se necesitan en el área de la agropecuaria.

Al respecto, los integrantes del Plan Agropecuario han dado algunos ejemplos de la serie de inconvenientes que tienen con el sistema actual para hacer, aunque sea, publicaciones de poca calidad, relacionadas con algunas de las actividades de dicho Plan, las que serían distribuidas entre los productores.

Estas disposiciones tratan de adaptar este Instituto a los tiempos modernos y cuentan con el apoyo de todas las gremiales que creen que la consideración del proyecto de Ley de Presupuesto es la oportunidad de votarlas. Sin embargo, también son conscientes de que por tratarse de una norma importante, pudo haberse sancionado en otro marco.

De todas formas, reitero que todo el articulado que viene a consideración de la Comisión de Presupuesto cuenta con el apoyo de las gremiales de productores. Creemos que se trata de un articulado simple, que no tiene dificultades en cuanto a la interpretación de sus normas, hace referencia —como decíamos cuando tratamos las disposiciones referentes al Instituto anterior— a los cometidos del Plan, a la integración de la Junta Directiva, a la forma en que son remunerados el Presidente y los demás miembros y al Consejo Asesor, que es otro de los órganos del Plan Agropecuario. Asimismo, el artículo 217 nos da una relación de los recursos.

Posteriormente, se establece un sistema de recursos que se pueden interponer contra las resoluciones del Plan Agropecuario, el que tiene todo un tratamiento previsto en el articulado. Asimismo, se hace referencia a los funcionarios que van a prestar servicios en este nuevo organismo.

Creo que estas son las características principales de la normativa que tenemos a consideración.

SEÑORA DALMAS.- Queremos dejar en claro que estamos dispuestos a estudiar esta u otra solución para la institución Plan

Agropecuario. Sin embargo, entendemos que dada la importancia vital que ha tenido, tiene y tendrá el Plan Agropecuario para la producción nacional, no estamos en condiciones de votarlo ahora, porque no creemos que se pueda analizar en una forma tan sucinta y porque no conocemos claramente la opinión de los distintos sectores involucrados. Por esta razón, no vamos a acompañar la disposición.

SEÑOR MALLO.- Señor Presidente: no voy a votar este artículo por referirse a la creación de una persona pública no estatal; no quiero plantear ahora el problema doctrinario porque daré las razones en el Plenario. Sin embargo, todo estaría obviado si alguien me señalara el artículo de la Constitución que permite la creación de personas públicas no estatales.

Los Poderes del Estado, los organismos públicos, se manejan con competencias expresas; apenas podría citarse muy lateralmente el artículo 191 de la Constitución que, en una interpretación muy extensiva, daría lugar a este instituto de personas públicas no estatales. Evidentemente, esto generará un semillero de conflictos sobre el Derecho aplicable, porque se trata de personas públicas que se van a regir por el Derecho Privado. En ese sentido, habría una contradicción entre el adjetivo y la esencia porque, reitero, sería una persona pública que se rige por el Derecho Privado.

Las garantías de los recursos a que hacía referencia el señor Senador Storace, miembro de la Comisión Especial de Artículos Desglosados, aportarán alguna solución, pero me quedo con las garantías que establece la Constitución, y que no son las de la ley. Ellas tienen otra validez en el orden normativo y permiten acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, estas personas quedarían excluidas del contralor de dicha Institución, ya que irán a un régimen de contralor por tribunales comunes que podrá variarse con la Constitución.

Cabe recordar que ya hemos visto esta situación en el Senado. Cuando se trató el informe del Tribunal de Cuentas para nombrar un miembro de la Corporación, observamos que este Organismo dijo que la Corporación no podía ser objeto de su contralor. En ese sentido, la ley podrá obligar a la persona pública —no sé hasta dónde— a aceptar la inspección o la auditoría externa del Tribunal de Cuentas.

Hay personas públicas no estatales que son pacíficas; es el caso, por ejemplo, de las de previsión social, como las Cajas de Profesionales Universitarios, Notarial y Bancaria, que tienen una naturaleza gremial. Las personas públicas no estatales integran un elenco totalmente heterogéneo; algunas son de naturaleza gremial, mientras que otras tienen el aspecto de fundaciones, como por ejemplo MEVIR e IMAE.

Asimismo, debo expresar que la doctrina ha vacilado mucho y, en ese sentido, el doctor Cassinelli Muñoz se manifiesta muy dubitativo y dice que pueden admitirse en cuanto no resulte del propósito de su creación tratar de eludir las garantías.

Evidentemente, se van a crear muchos problemas con una institución cuyo único fundamento es el artículo del doctor Sayagués Laso a quien, por eminente que haya sido su personalidad jurídica, no voy a dar el carácter de constituyente y cuya opinión no aceptaré que quede admitida como un artículo de la Constitución.

Por estas razones, y por muchas otras, no voy a votar estos artículos que, a mi juicio, van a ser una fuente constante de conflictos y controversias; a mi entender, esto debería ser regulado de otra manera.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: digo que las consideraciones jurídicas en las que ha ingresado el señor Senador Mallo también formaron parte —seguramente, con menos brillo— de las preocupaciones de los integrantes de la Comisión Especial de Artículos Desglosados. Sin embargo, en este aspecto hubo algo que pesó en la Comisión.

En primer lugar, percibimos que tanto el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca como las autoridades del Plan Agropecuario y sus funcionarios estaban de acuerdo con este tipo de soluciones. En una u otra forma, todos coincidieron en señalar que sin normas de este tipo el Plan se moría.

En segundo término, debo señalar que también desde este punto de vista tuvimos en cuenta las consideraciones que hizo el señor Senador Korzeniak en cuanto a que a algunos de los integrantes de la Comisión nos "rechinaba" —concretamente, al señor Senador Storace y a quien habla— que luego de un recurso de revocación, agotada la vía o la acción interna dentro de la

persona pública no estatal, se recurriera —esto lo señalaba el señor Senador Mallo— a la Justicia ordinaria o, como aquí se dice, a un Tribunal de Apelaciones.

El señor Senador Korzeniak —que me puede corregir si me equivoco— decía que esto es habitual en muchas de las leyes que regulan la vida de las personas de Derecho Público no estatal. Entonces, en homenaje a la simpleza que significa tomar una solución ya impuesta en buena parte de las personas de Derecho Público no estatal, y para no crear complicaciones con un régimen diferente, optamos por este mecanismo que venía en el Mensaje del Poder Ejecutivo y en el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Además, quiero decir que ya existen entidades tales como el INIA, el Frigorífico Nacional, CONAPROLE y algunas otras que, si bien no son iguales, las considero de la familia que integraría este Plan Agropecuario al pasar a ser una persona de Derecho Público no estatal.

Repito que no quiero entrar en una discusión que es importante y compleja, y en ese sentido admito que hay una apoyatura doctrinaria de cargo, no exclusivo, pero originado en el punto de vista del doctor Sayagués Laso. De cualquier manera, me parece que lo que importa en todo este asunto es que esto parece ser el reclamo no sólo del Gobierno —que es el que ha venido instrumentando el Plan Agropecuario ahora como una unidad estructural dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca— sino también de las gremiales.

Reitero que muchos de los miembros de la Comisión comprobamos, a través de entrevistas con los funcionarios del Plan, que ellos también deseaban un régimen como el que está a consideración de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

SEÑOR SILBERMAN.- Nosotros vamos a votar negativamente los artículos que tienen que ver con el Plan Agropecuario, porque estimamos que no es esta la vía adecuada para hacer las transformaciones que se pretenden y, además, dudamos de su futuro. No obstante, estamos dispuestos a encarar con profundidad por otra vía el estudio de este tema.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- En consideración el

artículo 210 que corresponde al 123 del Mensaje Complementario.

SEÑOR BATLLE.- Esta disposición se refiere a la forma de retribución, que había sido modificada en la Cámara de Representantes, aumentando la remuneración de los miembros del Consejo Asesor. Entonces, la norma quedaría igual a la del proyecto inicial.

SEÑOR GARGANO.- El planteo que está formulado en el articulado del proyecto de ley de Presupuesto fue realizado el año pasado en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca por representantes de algunas de las organizaciones de productores rurales. A mi juicio, podría haber elementos más que suficientes para estudiar un sistema institucional especial destinado a organizar el Plan Agropecuario y a extender su vida operativa útil. Digo esto porque, actualmente, en función de que las operativas para las que fue creado están siendo muy limitadas, es evidente que hay que generar un instrumento que permita, de alguna manera, que los productores rurales puedan llevar a cabo, esencialmente, la política de extensión, es decir de universalización —por no decir socialización— de la información y de la tecnología de la manera más adecuada.

En principio, no me opongo a que podamos estudiar una iniciativa de esta naturaleza, pero creo que, dadas sus características —las que hemos podido estudiar muy poco— hay muchas disposiciones que no están realmente estructuradas con toda la prolijidad que sería necesaria. Específicamente, me refiero a un aspecto que ya fue planteado en la Comisión. A través de uno de los artículos donde se establecen los recursos, se dice que ellos están previstos en determinada norma del proyecto de ley de Presupuesto, en la que se los rebaja a la mitad con respecto a los fondos con que actualmente cuenta el Plan Agropecuario. Aclaro que cito este caso por ser el más notorio. Los propios representantes de los productores rurales nos plantearon que esa circunstancia no les sería favorable.

En este sentido, creo que hay un artículo en el proyecto que viene de la Comisión que podría subsanar esta situación. Sin embargo, existen modificaciones porque, por ejemplo, en el Mensaje inicial se determinaba una integración de la Junta Directiva, que aquí se cambia.

Quiero expresar, haciéndome eco de lo que planteaba la señora Senadora Dalmás cuando efectuó su exposición, que existe disposición para estudiar estos temas. En la Legislatura pasada, necesitamos dos años para sancionar la ley del INIA —el señor Senador Batlle la estudió con nosotros— y pensamos que ella va a durar no 2 sino 25 años. Desearía que este tema, sobre el que también se trata de establecer un instrumento muy importante, lo estudiemos con cuidado y no lo saquemos a trancas y barrancas rápidamente.

SEÑOR BATLLE.- Aquí hay dos aspectos que es importante señalar.

En primer lugar, se modificó el artículo con respecto al plazo de duración de los aportes que establece el Estado, haciéndolos coincidir con la ley de Presupuesto para que no vencieran —como estaba establecido inicialmente en el Mensaje del Poder Ejecutivo— un año antes de la terminación del período de vigencia del Presupuesto, que se supone que va a regir hasta el primer año de la siguiente Administración.

El segundo tema es el de la rebaja de los recursos que se dispuso en la Cámara de Representantes. La misma obedeció a un error de información de la Contaduría General de la Nación —que, incluso, fue reconocido por ella— y pensamos que esto se solucionará en el Capítulo correspondiente a recursos.

De cualquier manera y como bien ha dicho el señor Senador Gargano, la ley relativa al INIA nos llevó dos años y la tramitación de un proyecto de ley que modifique las circunstancias en que se encuentra el Plan Agropecuario, terminaría con su desaparición total. Considero que esto es absolutamente imprescindible para que el Plan Agropecuario pueda continuar existiendo y cumpliendo sus tareas. Si no tomamos estas determinaciones, éste inexorablemente va a desaparecer, ya que hoy, prácticamente, está languideciendo.

Esto lo reclaman no solamente las distintas organizaciones que participan en el mismo y sus autoridades, sino también los técnicos que están viendo que el Plan Agropecuario se ha ido debilitando progresivamente. Si no le damos un camino de salida, vamos a tener dificultades para poder continuar con la tarea de extensión que se está estableciendo, con toda claridad, en el artículo 206.

En cuanto a la integración, señor Presidente, se mantiene la del Mensaje inicial del Poder Ejecutivo, eliminando lo que era la Liga Federal, que no tiene más personería jurídica. Además, se modificó el artículo 211 a los efectos de establecer las mayorías necesarias. Por otra parte, se mantuvo en el artículo sustitutivo 223 el régimen que la ley del INIA fija para los funcionarios, que nos pareció más adecuado que el de la norma proyectada inicialmente.

SEÑOR GARGANO.- Obviamente, con la experiencia que tenemos hoy, no íbamos a demorar dos años en votar un proyecto de ley de esta naturaleza.

Una de las primeras cosas que mencioné, fue la necesidad de legislar, a raíz de la situación tan especial que se vive actualmente con el Plan Agropecuario. Pero, legislar tampoco debe significar votar en bloque, sin tener la posibilidad de analizar los mecanismos de control. Por ejemplo, estamos autorizando a la nueva persona jurídica a realizar convenios internacionales y préstamos, entre otros. Incluso, hay un artículo que establece que los controles serán efectuados por el Poder Ejecutivo.

Aclaro que no estoy en condiciones de votar este artículo en las presentes condiciones y con tanta premura. Así se lo he hecho saber a los representantes de la actividad rural. Si incluimos todo en el presupuesto, a fin de que se sancione rápidamente, no estaremos procediendo de manera correcta, máxime en un tema tan trascendente como este. A su vez, las leyes que debemos aprobar no son tan difíciles como para que no las abordemos en las Comisiones especializadas, a fin de escuchar a todo el mundo y contar con los elementos necesarios para adoptar una decisión. En este caso, incluso, se plantea el problema de la propia integración y, al final, se determina la presencia de un veedor del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La Mesa desea aclarar que el artículo 210 que figura en el repartido comparativo —y que obra en poder de todos los señores Senadores— corresponde al 123 del Mensaje Complementario. Además, cabe destacar que la numeración que figura en este último es la que había remitido el Poder Ejecutivo.

Por su parte, el artículo 210 del Mensaje Complementario

es el que se refiere al 213 del comparativo.

La Mesa consulta a los señores miembros de la Comisión Especial de Artículos Desglosados, si optaron por el artículo 213 con la redacción remitida por la Cámara de Representantes.

SEÑOR RICALDONI.- Para este artículo, se eligió la redacción enviada por la Cámara Baja.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- En consideración los artículos 205, 206, 207, 209, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219 y 220, tal como fueron remitidos por la Cámara de Representantes.

SEÑOR NICOLINI.- Solicito que el artículo 220 se vote por separado.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- De acuerdo, señor Senador.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 205, 206, 207, 209, 212, 213, 214, 215, 216, 218 y 219.

(Se votan:)

-8 en 13. Afirmativa.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 220.

(Se vota:)

-11 en 13. Afirmativa.

En consideración los artículos 221 y 222.

La Mesa desea consultar a la Comisión Especial de Artículos Desglosados si el artículo 223 que figura en el Comparativo y está indicado como sustitutivo, ha sido presentado por dicho Cuerpo o por algún señor Senador.

SEÑOR RICALDONI.- Fue presentado por la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 221 y 222.

(Se votan:)

-8 en 13. Afirmativa.

A continuación, corresponde considerar los artículos que fueron modificados por la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

En consideración los artículos 208, 211, 217 y 223.

SEÑOR NICOLINI.- Solicito que el artículo 223 se vote por separado.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 208, 211 y 217.

(Se votan:)

-8 en 13. Afirmativa.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 223.

(Se vota:)

-10 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 210 del Comparativo, que corresponde al 123 del Mensaje Complementario.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-8 en 13. Afirmativa.

En el comparativo, la Mesa observa que hubo un error de compaginación y no figura el artículo 224. En tal sentido, consulta a los miembros de la Comisión Especial de Artículos Desglosados si proponen su supresión.

SEÑOR RICALDONI.- En el repartido que tenemos nosotros, que es el Distribuido Nº 578 de este año, figura dicho artículo tal como vino redactado de la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- En consideración el artículo 224.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 224 tal como vino de la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

-8 en 13. Afirmativa.

En consideración los artículos 225, 226, 227 y 228 que están relacionados y que la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja suprimir.

SEÑOR STORACE.- La Comisión ha entendido conveniente suprimir los artículos que hacen referencia al Instituto Nacional de Carnes en virtud de que no ha contado con el asesoramiento adecuado. En la visita del señor Ministro no pudo ser abordado el tema y los integrantes del organismo no pudieron ser recibidos por la Comisión. Las normas que prevén la creación de esta persona pública no estatal tienen dificultades y se modifica la actual Carta que rige a INAC, por lo que ameritaría un estudio mucho más profundo del que la Comisión Especial de Artículos Desglosados, en el poco tiempo que tuvo, pudo realizar.

Por lo expuesto, consideramos conveniente que sean retiradas del texto estas disposiciones para que en otra oportunidad puedan ser estudiadas contando con una información más acabada.

Por último, la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja a la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda la supresión de todo el articulado que hace referencia a la persona pública no estatal INAC.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 225.

(Se vota:)

-0 en 13. Negativa.

La Presidencia consulta si también se aconseja suprimir el artículo 226.

SEÑOR RICALDONI.- La Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja suprimir todos los artículos vinculados con el Instituto Nacional de Carnes, es decir, el 225, 226, 226/1, 227 y 228.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La confusión de la Mesa se debe a que en el comparativo aparece un artículo 226/1, aditivo presentado por el señor Senador Sanabria.

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera formular una sugerencia de tipo práctico y documental.

Hace instantes el señor Presidente de la Comisión Especial de Artículos Desglosados mencionó la Carpeta Nº 325 Distribuido Nº 578, que lleva como título "Artículos Desglosados. Texto aprobado por la Comisión". Me da la impresión de que si la Mesa manejara esa Carpeta la mayoría de las dificultades numéricas que se han planteado quedarían resueltas.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La Mesa acepta la sugerencia del señor Senador Korzeniak, pero aclara que es importante manejarse con el comparativo a los efectos de que los miembros de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda vean las modificaciones que se han introducido.

SEÑORA ARISMENDI.- En el artículo 228, cuya supresión está propuesta, se sustituía el artículo 137 de la Ley Nº 13.640. Debemos entender que al suprimirse el 228 queda vigente aquél.

Mi duda surge a raíz de que en el artículo 229 se le otorgan determinadas facultades al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca relativas al control de declaraciones juradas.

Insisto, parece claro que al no votarse el artículo 228 seguirá vigente el 137 de la Ley Nº 13.640, y como el artículo 229 está concatenado con este tema, quisiera saber cómo quedan en definitiva las atribuciones del Ministerio de Ganadería.

Agricultura y Pesca en esta materia.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- A fin de mantener el orden, la Mesa sugiere, antes de contestar la interrogante planteada por la señora Senadora, votar los artículos 226 y 227.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 226 y 227.

(Se vota:)

-0 en 12. Negativa.

SEÑOR RICALDONI.- Al no aprobarse el artículo 228 queda vigente, como cualquiera puede advertir, la norma actual, es decir, el artículo 137 de la Ley Nº 13.640; eso no plantea ningún problema.

En lo que tiene que ver con el artículo 229, no creo que esté concatenado con los anteriores tal como lo manifestó la señora Senadora Arismendi.

Simplemente se trata de una facultad de carácter general que se le da al Ministerio y que no está enlazada con los artículos anteriores que referían específicamente a INAC.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 228.

(Se vota:)

-0 en 13. Negativa.

En consideración el artículo 229 aprobado por la Cámara de Representantes.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-10 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 230.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 237.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 238.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 241.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

11 en 13. Afirmativa.

SEÑOR SARTHOU.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a rectificar la votación del artículo 241.

(Se vota:)

12 en 13. Afirmativa.

En consideración el artículo 244.

SEÑOR KORZENIAK.- En este artículo 244 hay un error bastante frecuente. En efecto, en la norma aparece la palabra

"ratificada", en relación con una convención internacional, cuando en realidad el Parlamento —en este caso, el pseudoparlamento que había en 1974— aprueba y no ratifica, ya que éste es un hecho posterior que está a cargo del Poder Ejecutivo.

Es decir, el Poder Ejecutivo firma el tratado, el Legislativo lo aprueba y, finalmente, el Ejecutivo lo ratifica. Por lo tanto, creo que la disposición debería decir "aprobada".

SEÑOR PRESIDENTE (Dn Luis A. Heber).- Si no hay observaciones, se acepta el criterio del señor Senador Korzeniak.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

13 en 13. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración los artículos 247, 248, 249 y 250.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

10 en 12. Afirmativa.

En consideración el artículo 251.

SEÑOR BATLLE.- El artículo 251 hace referencia a la derogación del Decreto Nº 700/93 que tiene que ver, no solamente con los certificados guías y normas de tránsito, sino también con otra serie de procedimientos vinculados al comiso de los ganados que, por ejemplo, están en infracción, su remate y a la defensa de las actividades productivas con respecto a las normas sanitarias.

Se ha entendido, por tanto, que no correspondía derogar ese decreto y, menos aun —después de haber sido transformado por un decreto-ley— mantenerlo como si fuera un reglamento, lo que sería uno de los récords más interesantes a exhibir desde el punto de vista de la norma jurídica.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de

la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

0 en 13. Negativa.

En consideración los artículos 254, 255 y 256.

SEÑOR BATLLE.- Estos artículos tienen que ver con una modificación estatutaria a las normas generales del INIA por las que se le agregaba, a todas las organizaciones que tiene el Instituto, otras obligatorias por ley —porque son facultativas por el estatuto— para establecer Comisiones por Subsectores. Nos pareció que se conformaba un verdadero fárrago de Comisiones Regionales, Sectoriales y Subsectoriales, y que no hacía a la esencia de su funcionamiento agregar nuevas Comisiones, que determinan complicaciones y enlentecimiento de su tarea. Por todo esto, la Comisión entendió conveniente suprimir estas tres disposiciones.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

0 en 13. Negativa.

La Comisión pasa a considerar el artículo desglosado del Inciso 08 "Ministerio de Industria, Energía y Minería".

En consideración el artículo 265.

SEÑOR RICALDONI.- La Comisión aprobó por unanimidad el texto votado en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

13 en 13. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se pasa a considerar el Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas".

En consideración el artículo 275, que tiene modificaciones introducidas por la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

SEÑOR RICALDONI.- Hemos sustituido el comienzo de esta disposición, que decía "Todo titular de dominio de vehículos de carga", por la expresión "Toda empresa de vehículos de carga". La razón de este cambio es que la titularidad de dominio de los vehículos no siempre pertenece a la empresa que se dedica al transporte de la carga o al transporte colectivo de pasajeros en servicios nacionales o internacionales.

Si los miembros de la Comisión lo recuerdan, hace un mes, alrededor de una decena de ómnibus que venían de Brasil con turistas de ese país, no pudieron entrar al Uruguay porque nuestra aduana entendía que la empresa que traía los ómnibus no era la titular del dominio de esos vehículos, lo que era exacto. Esto obedecía al hecho de que estaban siendo objeto de un contrato de "leasing" con un banco brasileño que les había dado la financiación.

Yo fui el responsable de esta modificación. Quiero aclarar que lo que realmente interesa aquí es que la empresa que materialmente explota esos vehículos tenga informado al Ministerio. La otra modificación que se introdujo fue cambiar la "y" por la "o" en la segunda línea porque, de lo contrario, se creaba la confusión de si eran conceptos acumulativos o diferenciales. Por otra parte, quiero informar que este artículo se votó por unanimidad en la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 275 con las modificaciones introducidas en la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

(Se vota:)

12 en 13. Afirmativa.

Correspondería considerar los artículos 276, 277, 278 y 279. Si algún señor Senador desea que se traten por separado, la Mesa se allana al criterio que la Comisión entienda conveniente.

SEÑOR NICOLINI.- Solicitaría que se consideren juntos los

artículos 276 y 277.

SEÑOR GANDINI.- Quiero recordar que he presentado un aditivo con respecto al artículo 276, que establece un literal i) que recupera el ya eliminado literal h). Concretamente, lo que dice este aditivo es que, entre las atribuciones que tiene esta Comisión, figura la administración de los fondos que se le adjudiquen. No sé si esta disposición se puede poner a votación al mismo tiempo que el artículo 276 o si la postergamos para más adelante.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Lo conveniente sería votar artículo por artículo.

SEÑOR SILBERMAN.- Solicito que se trate por separado el artículo 278.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Está en consideración el artículo 276.

SEÑOR RICALDONI.- En cuanto al aditivo que mencionó el señor Senador Gandini, debo manifestar que el mismo nunca llegó a la Comisión y, por lo tanto, no podemos opinar sobre él.

En cuanto a las otras modificaciones, debo poner de manifiesto la que dice relación con el Congreso Nacional de Intendentes, ya que es la única diferencia con el texto aprobado por la Cámara de Representantes. Hemos eliminado la referencia al Congreso Nacional de Intendentes porque éste carece de existencia jurídica. En ese sentido, en la parte final del inciso primero del artículo 1º se habla de un delegado titular y uno alterno, designados por los intendentes del interior. Creímos que no podíamos, en una forma oblicua, darle personalidad jurídica al Congreso de Intendentes; no nos corresponde a nosotros hacerlo. De todas formas, respetamos el espíritu de la norma y se menciona, repito, ya no al Congreso Nacional de Intendentes, sino a un delegado titular y a uno alterno designado por los intendentes del interior.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si este artículo aditivo no llegó a la Comisión, podríamos aplazarlo hasta el momento en que se encuentre una redacción que pueda contemplar las inquietudes del señor Senador Gandini.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que eso lo debe resolver la Comisión.

Si entendí bien al señor Senador Gandini, a él le interesaba poner en conocimiento de la Comisión un texto diferente del literal h) del artículo 39 o agregar un literal, lo que no tiene nada que ver con lo que estoy explicando ahora, que es la integración que tendría una Comisión Nacional de Prevención.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el aplazamiento del artículo 276.

(Se vota:)

11 en 12. Afirmativa.

Queda aplazado el artículo 276.

En consideración el artículo 277.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 278, que es igual al votado en la Cámara de Representantes.

SEÑOR SARTHOU.- Queremos objetar el cambio que se realiza a través de este artículo respecto de una norma aprobada en 1993, que establecía que la forma de designar la tripulación necesaria se realizaba por intermedio del acuerdo entre los empresarios y los representantes de los trabajadores. El tema de la seguridad no sólo afecta al patrón o al armador, sino también a los trabajadores, porque aquí está en juego su propia vida, ya que se trata de una actividad muy riesgosa. Creo que la norma de 1993 refleja una garantía para los trabajadores.

Por otro lado, en la actual disposición se establece la autoridad competente sin expresar cuál es. En este sentido, en la norma de 1993 se disponía que, en caso de faltar el consenso, podría actuar la Dirección de Marina Mercante. Por lo expuesto, no vamos a votar este artículo.

SEÑORA ARISMENDI.- A lo que expresaba el señor Senador Sarthou quiero agregar que en este período, a través de

convenios colectivos, se determinaba la forma de trabajo y de operación en los buques mercantes. Por lo tanto, no sólo se está eliminando la participación de una de las partes interesadas en este tema, sino también el propio régimen de convenio colectivo —que es obligatorio para todas las partes— , en el cual se tienen en cuenta las características del buque y toda una serie de consideraciones. De modo que aquí sólo se deja a una parte, que podrá dictaminar con total autoridad de qué manera se debe establecer la tripulación y se elimina, reitero, al propio sistema de convenio colectivo.

SEÑOR SILBERMAN.- Quiero aclarar que, en realidad, no se trata de la tripulación mínima de seguridad —que en ambos casos es determinada por la autoridad competente— sino de la tripulación comercial. Como bien se dijo anteriormente, con respecto a la Marina Mercante, existía una ley general de abanderamiento aprobada en 1993.

La Comisión respectiva a nivel parlamentario informó que durante el tratamiento del tema fueron encontrando, en general, puntos de acuerdo de los distintos sectores de la actividad marítima —entre ellos se menciona a la Unión de Capitanes y Oficiales de la Marina Mercante, al Sindicato de Trabajadores, y al Centro de Maquinistas Navales, etcétera— entre la propuesta del Poder Ejecutivo aprobada por la Cámara de Representantes y los intereses de los sectores vinculados al desarrollo de la Marina Mercante nacional.

Quiere decir que esta Ley de Abanderamiento, que contiene una serie de normas vinculadas a la tripulación y a la forma de operar, fue dictada con el consentimiento de todos los sectores de dicha actividad. Por lo tanto, consideramos que una ley general vinculada a un sector específico no debería ser modificada en una Ley de Presupuesto y sin contar con el consentimiento que se logró en dicha oportunidad.

Por otro lado, consideramos necesario que esta temática de la Marina Mercante y del transporte marítimo se estudie posteriormente en forma profunda, ya que dicha Ley de Abanderamiento, que —entre otras cosas— pretendía reactivar la Marina Mercante no lo ha logrado, al punto de que hoy es prácticamente inexistente ya que solamente hay un buque de ultramar y tres de cabotaje.

SEÑOR RICALDONI.- Por nuestra parte, señor Presidente,

aconsejamos aprobar los artículos en la redacción votada por la Cámara de Representantes. Tal como acaba de señalar el señor Senador Silberman, la realidad es que hay un solo buque de bandera nacional en estos momentos. Me parece que no es esta la oportunidad para discutir acerca del futuro de nuestra Marina Mercante, pero es bueno reflexionar sobre el porqué de la situación actual, luego de una época en la que hubo un cierto florecimiento de esta actividad. Por lo que se nos ha informado, esas normas han contribuido a desalentar el abanderamiento de buques dentro del país, es decir, la existencia de buques con bandera uruguaya y, paradojalmente, cuando se trata de buscar cómo mejorar las fuentes de trabajo en esta materia, no hay otra alternativa que advertir que éstas se mejoran, precisamente, eliminando exigencias como éstas que, repito, son las que han alejado del país a muchos armadores.

SEÑORA ARISMENDI.- Deseo preguntar al señor Senador cuáles serían las causas por las cuales, se supone, se ha desalentado el desarrollo de nuestra Marina Mercante. ¿Esto se ha producido porque existe una legislación que protege los derechos de los trabajadores y conviene embanderar con bandera extranjera ya que, de esa forma, se paga por debajo de los convenios, violando la legislación nacional o utilizando la de otros países? ¿O hay otras causas para esta problemática?

Sabemos que cuando se embandera con banderas de otros países no hay necesidad de cumplir con la legislación uruguaya. ¿De esa forma, alentaría la generación de mayor cantidad de puestos de trabajo la posibilidad de rebajar sus condiciones?

SEÑOR RICALDONI.- Como dije anteriormente, no me parece que este sea el momento adecuado para discutir sobre la Marina Mercante, aunque podemos hacerlo en otra oportunidad, con mucho gusto.

Existe una realidad que la señora Senadora conoce igual o mejor que quien habla, constituida por el hecho evidente de esa fuga de armadores, desde nuestro país hacia otras naciones, buscando otras banderas. Coincido con ella en que eso obedece, en muchos casos, a condiciones de trabajo distintas y muchas veces inferiores a las que existen en nuestro país. Sin embargo, insistir con normas que han provocado que en nuestro país haya hoy un solo barco y que,

seguramente, en poco tiempo llevarán a la desaparición del único barco que queda, no nos parece que sea lo más atinado para favorecer las oportunidades de trabajo de nuestra gente.

También se ha hablado de la vaguedad del artículo 279, que modifica el literal A) del artículo 18 de la Ley Nº 16.387, al emplear la expresión "autoridad competente". Creo que eso debe conectarse con la Ley de Puertos que otorga a la Capitanía y a los Prefectos de Puertos las competencias en esta materia. De modo que esto está vinculado con dicha ley que no hace tanto tiempo aprobó el Parlamento.

SEÑOR GARGANO.- Resulta que ahora no es conveniente discutir el tema de la Marina Mercante pero, sin embargo, se introduce y pretende votar dos disposiciones que cambian radicalmente la forma en que debe determinarse la cantidad de personal de nacionalidad uruguaya que forma parte de la tripulación y los mecanismos implantados para establecer qué cantidad de personal se requería. Entonces, si el momento no es éste, debemos eliminar estas disposiciones del proyecto de ley de Presupuesto y discutirlas en el marco de otra iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 278 con la redacción aprobada por la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

—7 en 11. Afirmativa.

En consideración el artículo 279.

SEÑOR KORZENIAK.- Esta norma está vinculada con el artículo 278. Si se lee el artículo 18 de la Ley Nº 16.387 que se propone modificar, se advertirá que esa norma exige una mayor cantidad de personal de nacionalidad uruguaya, natural o legal, al tiempo que aquí se plantea disminuirla. Pensamos que se trata de una norma con un sentido laboral inaceptable. No hay ninguna razón válida para disminuir la exigencia de personal uruguayo que debe haber en estos buques. Además, quiero decir que las exigencias que figuran en la Ley Nº 16.387 ni siquiera son iguales a las que poseen otros países que requieren una mayor cantidad de ciudadanos para sus buques mercantes.

De manera que me parece injusto que se reduzca en esta

disposición el porcentaje del 75% previsto en el artículo 18 de la Ley Nº 16.387.

SEÑOR SARTHOU.- Quiero señalar que me resulta asombroso que se pueda sancionar una disposición como ésta, sin haber escuchado a quienes intervienen en el trabajo, así como tampoco a los Capitanes Mercantes.

Recuerdo que en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes se realizaron entrevistas en las que se señaló que la verdadera responsabilidad estaba en la carencia de una política sobre la Marina Mercante. Los Capitanes denunciaron que nuestro país no tiene una política al respecto. Entonces, me parece que esto es como decir que la fiebre es la causa de la enfermedad y no se admite que el hecho de que exista un sólo barco es consecuencia de que nuestro país no tiene una política en esta materia.

Estoy seguro de que, si se consulta a la gente que está especializada en este tema, ellos nos ofrecerán soluciones de carácter general. Por lo tanto, plantear la reducción del trabajo argumentando que esa es una solución, cuando las causas son más profundas y requerirían que antes de sancionar una norma de esta naturaleza se realizaran las consultas necesarias a quienes se desempeñan en esta temática, me parece que es trastornar totalmente las cosas y causar un grave perjuicio a las pocas personas que podrían estar trabajando en este sector de la vida nacional.

SEÑOR SILBERMAN.- El artículo 279 llama la atención porque, a pesar de que los buques pueden tener un 25% de personal extranjero, los pocos que están navegando actualmente son tripulados, en su totalidad, por ciudadanos nacionales. Resulta aún más curioso si relacionamos los artículos 278, 279 y 273 —que si no me equivoco fue aplazado— porque se está buscando alguna otra finalidad que nada tiene que ver con la reactivación de la actual Marina Mercante del país.

Creemos que es necesario determinar una política de Marina Mercante y generar la legislación necesaria que permita reactivarla, porque hasta ahora no se ha logrado. Es probable que al país le resulte beneficioso que se utilicen banderas de conveniencia; en ese caso, ya no importaría la cantidad de personal, el salario que se le paga o cómo están tripulados.

Reitero que sería necesario encarar una política de Marina Mercante y, en ese sentido, ya nos han hecho llegar algunas iniciativas. Además, y con esa finalidad, se ha conformado una Comisión de Asuntos Marítimos, Fluviales y Antárticos a nivel de ambas Cámaras.

Por lo tanto, no vemos por qué se quieren introducir estos artículos, que no conducen a nada positivo, en una Ley de Presupuesto.

SEÑOR BATLLE.- Adelanto que voy a votar favorablemente este artículo.

Fuera de la órbita de esta Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, hemos estado trabajando con gente muy capaz y competente, con una señalada preocupación por el hecho de que la legislación vigente ha terminado prácticamente con todas las actividades en esa materia. Esto es así, a tal punto que hay barcos de bandera nacional que, en buena medida, tienen tripulación de origen ruso.

Reitero que voy a votar este artículo porque, precisamente, será uno de los que permitirá mejorar la situación de este sector de actividad, dando más trabajo en lugar de seguir la línea de perder todo lo ya existente, en virtud de que las normas no se compadecen con la realidad de los millares de buques que navegan por el mundo, cuyas tripulaciones no se rigen por estas reglamentaciones porque, de lo contrario, se encontrarían en la misma situación que la nuestra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 279 aprobado por la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

7 en 12. Afirmativa.

En consideración el artículo 282, con las modificaciones aprobadas por la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR COURIEL.- ¿Cuál fue el resultado de la votación?

SEÑOR PRESIDENTE (Dn.Luis A.Heber).- El artículo recibió la totalidad de votos de los presentes.

SEÑOR COURIEL.- Quiero dejar constancia de que varios señores Senadores no votamos esta disposición, pero de todas formas dejamos contenta a la Mesa.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn.Luis A. Heber).- En consideración el artículo 285.

SEÑOR RICALDONI.- Este artículo fue aprobado por la Comisión Especial de Artículos Desglosados tal como vino de la Cámara de Representantes.

Para su estudio, contamos con el asesoramiento del agrimensor, señor Senador Segovia, quien nos explicó el por qué de estas normas que, confesamos, nos costó algo entender.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 285.

(Se vota:)

12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 289.

SEÑOR BATLLE.- Esta disposición modifica el artículo 1º de la Ley Nº 12.091, de 5 de enero de 1954, que estableció un monopolio en el cabotaje para los barcos de bandera nacional. La excepción que se establece por este artículo, es nada más que para el ingreso a aguas jurisdiccionales de los llamados trenes remolques internacionales.

La norma existente ha generado problemas de tal magnitud y naturaleza que, inclusive, ha obligado a la Armada Nacional a custodiar dichos remolques, como si hubiera una sustitución del navío de empuje o de arrastre. Cabe advertir lo que es un tren de remolque que viene de Brasil —como ha ocurrido recientemente— al que hay que sacarle la locomotora en el camino —eso ocurre en el medio del mar, donde la vía no está fija sino que se mueve— para ponerle otra de bandera

nacional, que no existe. Si a esto se le agregan las normas que rigen para el MERCOSUR, implica un hecho físico imposible de llevar adelante. Por esa razón, se hace la excepción sólo para estos casos, es decir, cuando ingresen remolques de la Hidrovía o del Brasil, que es del único lugar que pueden venir.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 289, tal como fue aprobado por la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

8 en 12. Afirmativa.

De esta manera, damos por terminada la consideración del Inciso 10, "Ministerio de Transporte y Obras Públicas".

Pasamos a tratar el Inciso 11, "Ministerio de Educación y Cultura".

En consideración el artículo 296, que instrumenta una modificación en la Administración Nacional de Informaciones y Publicaciones Oficiales.

SEÑOR BATLLE.- Me da la impresión de que la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, no necesita este tipo de organización o de estructura. Pienso que podríamos tener algún tipo de información sobre este tema, a efectos de saber si es conveniente —personalmente, no estoy de acuerdo— la organización de dicha Dirección como un servicio descentralizado comercial.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Deseo hacer dos comentarios.

Si la memoria no me falla, todas estas normas se introdujeron como aditivos en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis Alberto Heber).- Así es, señor Senador.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Por otra parte, me ha llamado la atención este asunto —pese a que no soy especialista— porque se ha exhibido la notoria mejora de esta dependencia en los últimos años, a partir del éxito que ha tenido la terciarización de sus actividades. En definitiva, lo único

que estaría haciendo la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales es la recepción de los avisos, porque lo demás, reitero, está terciarizado. Por esa razón, me cuesta entender el sentido de esta norma, porque no vino una fundamentación del Poder Ejecutivo sobre el asunto.

SEÑOR SARTHOU.- Deseo formular dos preguntas.

En primer lugar, quisiera saber por qué en la Dirección Nacional de Correos se establece un Director y en el IMPO la administración y la dirección se encuentran a cargo de un Director General. Desconozco si existe alguna razón que justifique el diferente tratamiento de estos dos Institutos.

En segundo término, quiero conocer si se incluye la función de administrar el Diario Oficial, porque en el literal A) del artículo 2º se habla de "editar" y "publicar", pero no se hace referencia a la administración.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Esta disposición fue introducida y votada en la Cámara de Representantes. Entiendo que la primera pregunta que debemos formularnos es si se trata de un organismo comprendido dentro del artículo 221 de la Constitución y, al respecto creo que no encuadran en las características mencionadas en dicha norma.

SEÑOR BATLLE.- Formulo moción para que este artículo se vote negativamente y se suprima.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Se va a votar el artículo 296.

(Se vota:)

0 en 13. Negativa.

En consideración el artículo 303.

SEÑORA ARISMENDI.- Desconozco si se va a informar acerca de este artículo, pero deseaba manifestar que, aparentemente, lo que se hace con esta norma es ampliar algunas de las competencias o potestades que tiene el Instituto de la Familia y de la Mujer. Con respecto a este tema tengo una duda —y el Presidente de la Comisión conoce su base— que consiste en que no sé si al establecer en el literal F) la función de asesorar sobre la violencia sexual y doméstica,

se supone que pasaría a este Instituto alguna de las potestades que estamos impulsando tenga la Defensoría, que trabaja en la órbita de la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR RICALDONI.- Esta norma fue propuesta por el Poder Ejecutivo y resultó aprobada por unanimidad, tanto en la Cámara de Representantes como en la Comisión Especial de Artículos Desglosados. Como se acaba de señalar, se trata de agregar una competencia más al Instituto de la Familia y de la Mujer, que sería la del asesoramiento acerca de la forma de prevenir la violencia sexual y doméstica. Pensamos que se trata de una norma adecuada, por lo que la Comisión aconseja su aprobación.

SEÑOR BERGSTEIN.- Entiendo que esta disposición debe inscribirse en el marco de una política preventiva en la materia. Se trata de facultades que se le otorgan al Instituto de la Familia y de la Mujer y consisten en asesorar sobre las formas de prevención de la violencia.

A nuestro modo de ver, esta área es absolutamente ajena a la competencia prevista para la Defensoría, que no actúa en relación con aspectos preventivos, sino frente a situaciones de crisis o problemas planteados en la realidad. Por lo tanto, pienso que se trata de dos esferas distintas, aunque tengan el mismo objetivo.

SEÑOR GARGANO.- Simplemente, deseo informar que lo que aquí se hace es trasladar de un Programa a otro el mismo cometido que ya tenía el Ministerio de Educación y Cultura. Si leemos las dos normas citadas, observaremos que lo que antes era un programa de prevención, ahora es una función del Instituto de la Familia y de la Mujer.

SEÑORA ARISMENDI.- Tengo claro este aspecto, porque se encuentra establecida en las disposiciones citadas y, además, no estoy en desacuerdo con ello. Simplemente me preocupa —y al respecto tengo un matiz de diferencia con el señor Senador Bergstein— que cuando hablamos de la Defensoría también nos estamos refiriendo al trabajo posterior realizado en relación con la víctima. Este organismo, en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, tiene como cometido la prevención y asesoramiento en esta materia.

SEÑOR KORZENIAK.- Quiero aclarar que la aprobación de este literal no perjudica la posibilidad de la sanción del

proyecto de ley que la señora Senadora Arismendi ha promovido con tanto énfasis y que apoyo, ya que el resultado favorable depende de la voluntad política.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 303, tal como fue enviado por la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

11 en 11. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 311.

Cabe señalar que la Comisión Especial de Artículos Desglosados aconseja su supresión.

SEÑOR RICALDONI.- Esta disposición se introduce en cuestiones de procedimiento, y no creemos oportuno incluir una norma nueva, aislada del conjunto de las disposiciones vigentes. Por otra parte, debemos tener en cuenta que aún no ha sido aprobado el Código Aduanero del MERCOSUR, que seguramente será sancionado en breve, ya que restan sólo dos ratificaciones para que entre en vigencia. Por lo tanto, creemos que no podemos medir las consecuencias de normas de este tipo, sin tener en consideración que cuando entre en vigor el referido Código, deberemos ser muy cuidadosos y realizar un estudio muy técnico y afinado para saber cuáles normas son las que deben adaptarse a las nuevas realidades del Mercado Común.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 311.

(Se vota:)

0 en 13. Negativa.

En consideración el artículo 315.

SEÑOR RICALDONI.- Los artículos 315 y siguientes, hasta el final del inciso, persiguen una finalidad que compartimos todos los miembros de la Comisión y que es la de asegurar la tenencia, por parte del SODRE, de los materiales a que se refieren dichas disposiciones. Como no tengo facultades reglamentarias, propongo que se voten en bloque los artículos

315, 317 y 318, porque así fueron enviados por la Cámara de Representantes, y la Comisión Especial de Artículos Desglosados los aprobó de esa forma.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si no se hace uso de la palabra, se van a votar en bloque los artículos 315, 317 y 318, tal como fueron enviados por la Cámara de Representantes.

(Se vota:)

13 en 13. Afirmativa. UNANIMIDAD.

La Comisión ha finalizado el estudio del Inciso 11, "Ministerio de Educación y Cultura", por lo que debería pasar a considerar el artículo 346, incluido en el Inciso 12, "Ministerio de Salud Pública".

SEÑOR KORZENIAK.- Varios miembros de la Comisión Especial de Artículos Desglosados intercambiamos ideas y pensamos que podríamos ingresar al tratamiento de algunos artículos —de los pocos que quedan por tratar— que podrían generar una breve discusión. Si bien no tenemos la posibilidad de realizar una propuesta formal, sugerimos que los artículos que faltan sean considerados en el día de mañana, en horas de la tarde. Digo esto porque algunos miembros de la Comisión pertenecientes a distintos lemas, en horas de la mañana, tenemos que concurrir a una reunión multipartidaria —o interpartidaria— vinculada a un tema que no tiene que ver con el proyecto de ley de Presupuesto, pero que amerita nuestra insoslayable presencia. Entonces, reitero, sin que tengamos derecho a realizar una propuesta formal, sugerimos la posibilidad de que mañana entre las 15 y las 16 y 30 minutos, estuviera terminado este informe y tratamiento de los artículos desglosados.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- La Mesa quisiera saber si la moción se realiza en nombre de todos los miembros de la Comisión.

SEÑOR KORZENIAK.- Sí, señor Presidente. Lo que no sé, es si tenemos capacidad para formular dicha propuesta.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Es decir que la propuesta se referiría a todos los artículos que quedan.

SEÑOR KORZENIAK.- Eso es exacto, señor Presidente.

SEÑOR POZZOLO.- Como estamos por llegar a la hora de culminación que nos hemos fijado y en base a lo que acaba de manifestar el señor Senador Korzeniak, quisiera proponer que mañana por la mañana sesione esta Comisión para adelantar lo relativo al trabajo de la Subcomisión de los cuatro y luego volvamos a las 15 horas para concluir con la consideración de las normas informadas por la Comisión Especial de Artículos Desglosados, siguiendo luego, hasta la hora que sea necesaria, con el análisis de otros artículos.

Por otra parte, a título exploratorio —todavía no hago moción en ese sentido— querría saber si mañana podríamos comenzar a trabajar más temprano. Por ejemplo, podríamos fijar el horario de 9 a 13 horas, haciendo un intermedio hasta las 15 horas para, en esos momentos, reanudar la labor. Digo esto, porque se fija una hora para comenzar a sesionar y se empieza a trabajar más tarde.

SEÑOR BATLLE.- El Inciso 14 tiene tres artículos que vienen de la Cámara de Representantes, que pienso no van a merecer ninguna discusión. Entonces, pregunto por qué no votamos en bloque esas disposiciones y culminamos con este Inciso del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Por otro lado, no sé cuánto tiempo vamos a tardar ni cuándo lo haremos, pero la Presidencia de la Comisión nos acaba de obsequiar con un volumen importante de aditivos de su autoría para nuestra consideración.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- Si la Comisión Especial de Artículos Desglosados realiza esa propuesta, con mucho gusto procederíamos en tal sentido.

SEÑOR GARGANO.- Ahora deberíamos considerar el Inciso 12 referente al Ministerio de Salud Pública y allí hay un solo tema.

SEÑOR BATLLE.- Pero es complicadísimo.

SEÑOR GARGANO.- Yo considero que no es complicado. Por tanto, estimo que deberíamos seguir este orden y si este asunto lleva su tiempo, suspenderíamos su consideración. Además, debemos tener en cuenta que ya son las 20 y 55 minutos.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Luis A. Heber).- El señor Senador Batlle simplemente hizo una propuesta para ver si había voluntad de proceder en ese sentido. Sin embargo, si se estima que la sugerencia no es conveniente, mañana a las 15 horas continuaríamos tratando el informe de la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

De todos modos, creo que queda claro que la moción presentada es en el sentido de que la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda sea citada para mañana a las 9 horas, a fin de tratar el informe que realizó la Subcomisión de los Cuatro; luego a las 15 horas se reiniciaría el trabajo con la Comisión Especial de Artículos Desglosados.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el régimen de trabajo propuesto.

(Se vota:)

13 en 13. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 20 y 55 minutos)